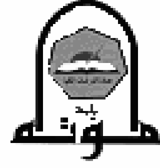


جامعة مؤتة

عمادة الدراسات العليا

نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد
دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني

إعداد الطالب

عصام محمد القضاة

إشراف

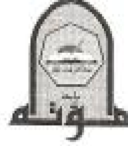
الدكتور محمد علي الخلايله

رسالــة مقدمـــة إلى عمـادة الدراسـات العليـــا
استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير
فـــي الحقـــوق قســـم القانـــون العـــــام

جامعة مؤتة، 2011م

الآراء الواردة في الرسالة لا تُعبر بالضرورة عن وجهة نظر جامعة مؤتة

بسم الله الرحمن الرحيم



MUTAH UNIVERSITY
Deanship of Graduate Studies

جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

نموذج رقم (14)

قرار إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب عصام محمد القضاة الموسومة بـــ:

نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد/ دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني

استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في **القانون**.

القسم: القانون العام.

	التوقيع	التاريخ	
د. محمد علي الخلايلة		2011/03/16	مشرفاً ورئيسا
أ.د. مصلح ممدوح الصرايرة		2011/03/16	عضواً
د.عبدالإله محمد النوايسة		2011/03/16	عضواً
د. حمدي سليمان القبيلات		2011/03/16	عضواً

عميد الدراسات العليا

أ.د. صالح الكساسبة

مؤته – الكرك – الأردن
الرمز البريدي :61710
تلفون :99-03/2372380
فرعي 5330-5328
فاكس 03/2 375694
البريد الالكتروني
الصفحة الالكترونية

MUTAH-KARAK-JORDAN
Postal Code: 61710
TEL :03/2372380-99
Ext. 5328-5330
FAX:03/ 2375694
e-mail: dgs@mutah.edu.jo sedgs@mutah.edu.jo
http://www.mutah.edu.jo/gradest/derasat.htm

الإهداء

إلى والدي ووالدتي.... آية للوفاء وعرفاناً بالجميل

إلى رفاق دربي.... زوجتي وأولادي

إلى كل من عمل على إعلاء حكم القانون وسيادته

إليهم جميعاً.... أهدي هذا العمل المتواضع

عصام محمد القضاة

الشكر والتقدير

أشكر الله سبحانه وتعالى قبل كل شيء على ما أسبغه علي من نعم كثيرة منها أعداد هذه الرسالة ويسعدني أن أتقدم بخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى أستاذي الفاضل الدكتور محمد الخلايلة الذي شرفني بتفضله بالإشراف على هذه الرسالة وإبداء توجيهاته القيمة وآرائه السديدة خلال إعدادها، مما كان له عظيم الأثر في ظهورها بهذه الصورة.

كما أتقدم بوافر الشكر والتقدير والعرفان إلى أعضاء لجنه المناقشة على تفضلهم بقبول مناقشه هذه الرسالة.

ولا يفوتني أخيراً أن أتوجه بالشكر والتقدير إلى كل من ساهم بإنجاز هذه الرسالة وظهورها على حيز الوجود.

عصام محمد القضاة

فهرس المحتويات

المحتوى	الصفحة

الملخص

نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد دراسة مقارنه وتطبيقية في القانون الأردني

عصام محمد القضاة

جامعة مؤتة، 2011م

هذه الدراسة هي محاولة لمناقشة موضوع نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد وتطبيقاته في قضاء محكمة العدل العليا وفي القضاء الإداري المقارن. وتتكون الدراسة من فصل أول يتناول التعريف بالقرار الإداري وأركانه، وفصل ثاني يعالج الأحكام العامة لنفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد، في حين يعالج الفصل الثالث آثار نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد. وقد بينت الدراسة أنه إذا كانت القرارات الإدارية تسري بحق الإدارة من حيث الأصل من تاريخ صدورها مستكملة الأركان والشروط فإنها تسري بحق الأفراد من تاريخ علمهم بها. ويتحقق هذا العلم إما بإبلاغهم بمضمون القرارات الفردية، أو بنشر القرارات التنظيمية، أو بمجرد العلم اليقيني بها حتى لو أنها لم تبلغ أو لم تنشر.

وفيما يتعلق بنفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة فإنه وإن كان يبدأ من تاريخ إصدار القرار إلا أن هذه القاعدة ترد عليها بعض الاستثناءات، كما في حالة لزوم توفر الاعتمادات المالية، أو اجتياز امتحانات أو فحوصات طبية، كما يمكن أن ترجئ الإدارة آثار القرار إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره وهو ما يعرف بإرجاء أثار القرار الإداري. ومن جانب آخر فإنه لا يجوز من حيث الأصل أن تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي، لأن ذلك يتناقض مع مقتضيات استقرار المعاملات ومع ضرورة احترام قواعد الاختصاص، إلا أن ذلك يجوز في حالات استثنائية، كحالة إباحة الرجعية بنص القانون، وحالة إباحة الرجعية بهدف تنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر عن القضاء الإداري، وإباحة الرجعية بالنظر إلى طبيعة بعض القرارات الإدارية، كالقرارات المفسرة أو المؤكدة لقرارات سابقة.

وبينت الدراسة أنه يمكن إرجاء آثار القرار الإداري التنظيمي للمستقبل لأنه لا يولد بذاته حقوقا مكتسبة للأفراد بالمعنى القانوني الدقيق وإنما ينشئ حقوقاً تنظيمية عامة، أما القرارات الإدارية الفردية فلا يجوز للإدارة أن ترجئ آثارها للمستقبل لأنه يتولد عنها في الغالب مراكز قانونية خاصة يستطيع الأفراد أن يحتجوا بها في مواجهة الإدارة استناداً إلى فكرة الحقوق المكتسبة.

Abstract

The Enforcement of administrative decision in the face of individuals - A comparative study and applied in Jordanian law

Essam Muhammad Al-Qudah

Mu'tah University, 2011

This study is an attempt to examine the enforcement of administrative decision in the face of individuals and its applications in the case law of the High Court of Justice and in Comparative Law. It consists an introductory chapter examining generally the definition of administrative decision and its main foundations, and two main chapters considering respectively the rules and effects (provisions) of the enforcement of administrative decision in the face of individuals. The study shows that people are obliged to respect and act according with administrative decisions from the date of knowing it. This would be achieved by informing them of “individually decisions”, or by publishing “regulatory decisions”, or from the date when they are certainly know a decision even if it had not reported or have not been published. With regard to the enforcement of administrative decisions in the face of the administration, although it starts from the date of issuing a decision, there are yet some exceptions. A decision can be suspended until a fund being available, or until an examine being passed. On the other hand it is not permissible for the administration to apply administrative decisions retroactively, because it contradicts with the requirements of the stability of transactions, and with the need to respect the rules of jurisdiction. There are some exceptional cases in this regard. Retroactively is permissible by law, it is also permissible to implement judicial decisions issued by the administrative court, it is also permissible because of the nature of some administrative decisions, such as decisions confirming earlier decisions. The study showed that the administration may postpone the effects of “regulatory decisions”, but it cannot do that concerning “individually decisions”, because that such decisions give people concerned what is called acquired rights.

الفصل الأول

التعريف بالقرار لإداري وأركانه

1.1 المقدمة

لكل مجتمع أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية يحاول النظام القائم عليه بلوغها وتحقيقيها، وهو الأمر الذي يحتاج أجهزة إدارية متخصصة لديها من الوسائل المادية والقانونية ما يمكنها من القيام بهذا الدور. وفي مقدمة الوسائل القانونية التي تملكها الإدارة في هذا السياق هو قدرتها على اتخاذ القرارات الإدارية من جانب واحد مما يؤهل هذه الوسيلة لأن تعد بحق أهم مظاهر امتيازات السلطة العامة.

وبالنظر إلى الخطورة التي يمكن أن تشكلها قرارات الإدارة الصادرة من جانب واحد على حقوق وحريات الإفراد المتعاملين مع الإدارة فقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على مجموعة من الأحكام والقواعد التي تحكم وتنظم سلطة الإدارة في هذا المجال، وهو ما يطلق عليه تعبير النظام القانوني للقرارات الإدارية. ولعل من أبرز هذه الأحكام والقواعد ما يتعلق بمسألة نفاذ هذه القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد وما يحكم هذه المسألة من ضوابط وقيود، وهو ما ستحاول هذه الدراسة المتواضعة أن تبحث فيه في إطاره النظري العام وفي ضوء الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال.

وسيستخدم الباحث المنهج الوصفي الذي يقوم على دراسة الموضوع المطروح وجمع المعلومات المتعلقة به من التشريعات والأحكام والمراجع الفقهية، كما سيستخدم المنهج التحليلي لتحليل هذه المعلومات والوصول بإذن الله إلى نتائج يمكن أن تكون ذات فائدة. وسيتم كذلك استخدام منهج المقارنة لمقارنة تجربة القضاء الأردني في هذا المجال مع بعض الأنظمة القانونية المقارنة وتحديداً القانونين الفرنسي والمصري لعمق تجربة القضاء الإداري في كلا البلدين.

أما فيما يتعلق بمحتويات الدراسة فقد تم تقسيم موضوعاتها على فصل أول يتناول التعريف بالقرار الإداري وأركانه لما لذلك من أهمية قبل الانتقال للحديث تفصيلاً في الفصل الثاني والثالث عن أحكام وآثار نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد. وقد

تناولـت فـي الفـصل الثـاني مـن الدراسـة: نفـاذ القـرار الإداري فـي مواجهـة الإدارة والاستثناءات الواردة عليه، ووسائل العلم التي يتحقق بها نفاذ القرار في مواجهة الأفراد وتطبيقاتها في قضاء محكمة العدل العليا، في حين تناولت في الفصل الثالث: عدم رجعية القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد، وإرجاء آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق وتطبيقاتها في قضاء محكمة العدل العليا.

يعد القرار الإداري من مظاهر امتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدها من القانون العام، إذ بواسطته تستطيع الإدارة وبإرادتها المنفردة إنشاء الحقوق وفرض الالتزامات، باعتبارها تمثل الصالح العام الذي يجب تغليبه على المصالح الفردية.

وتعد القرارات الإدارية وسيلة الإدارة للقيام بوظائفها المتعددة والمتجددة، لما تحققه من سرعه وفاعليه في العمل الإداري، وإمكانية البت من جانبها وحدها في أمر من الأمور، دون حاجه إلى الحصول على رضا ذوي الشأن، كما تملك الإدارة تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً وبالقوة الجبرية، وهو مما يزيد من أهمية القرارات الإدارية في الواقع العملي.

ولما كانت الأعمال الصادرة عن السلطات العامة في الدولة تصنف إلى أشكال مختلفة من بينها القرارات الإدارية، والتي تختلف عن غيرها من الأعمال القانونية (الأعمال التشريعية والأعمال القضائية)، ولما كانت القرارات الإدارية تقوم على مجموعة من الأركان الواجب توافرها لصحة وسلامة القرار الإداري، فإننا سنتناول في هذا الفصل التعريف بالقرارات الإدارية وتمييزها عن غيرها من الأعمال القانونية ثم سنتحدث عن أركان القرار الإداري.

وقبل الانتقال لمعالجة المسألتين لا بد من الإشارة في المستهل إلى أن هذا الفصل سيكون موجزاً، ولن نناقش موضوعاته بالتفصيل، باعتبار أن الغاية منه هي مجرد التمهيد لموضوع الدراسة الرئيس.

2.1 مفهوم القرار الإداري

لقد تجنب المشرع في الأردن، كما هو الحال في الأنظمة القانونية المقارنة، وضع تعريف للقرار الإداري، لأن موضوعات القانون الإداري كما هو معلوم تنطوي على قدر كبير من المرونة وقابلية التغيير، وهذا ينسحب بوضوح على مسألة تعريف القانون الإداري. وعليه فقد تصدى الفقه والقضاء الإداريان لهذه المهمة، وقد تعددت الآراء الفقهية والقضائية في تعريفها للقرار الإداري، إلا أنها لا تختلف عن بعضها اختلافاً جوهرياً.

ولتوضيح تعريف القرار الإداري سنتحدث أولاً في تعريف الفقه والقضاء للقرار الإداري، ثم نحاول أبراز أهم ما يميز القرارات الإدارية عن الأعمال القانونية الأخرى (الأعمال التشريعية والأعمال القضائية).

1.2.1 تعريف القرار الإداري

لقد تعددت التعريفات التي تناولت القرار الإداري على صعيد الفقه والقضاء، والمتتبع لهذه التعريفات يلحظ التشابه في معظم هذه التعريفات من حيث إبرازها للعناصر الأساسية المكونة للقرار الإداري.

أ. التعريف الفقهي للقرار الإداري

لقد تعددت التعريفات الفقهية للقرار الإداري، ففي الفقه الغربي يرى الفقيه الفرنسي (دوجي) أن القرار الإداري هو: "كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة"(1).
ويرى الفقيه (رفيرو) بأنه: "العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة"(2).

---

(1) مساعدة، أكرم، القرار الإداري: دراسة تحليلية مقارنة بين مصر والأردن، (1992)، د.ن، ص18.

(2) ليلو، مازن راضي. القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، (2008)، ص158.

وقد تأثر جانب من الفقه العربي بهذه التعريفات للقرار الإداري، إذ يرى أن القرار الإداري هو: "عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة، وتترتب عليه أثار قانونية معينة"[(1)]. كما قيل بأن القرار الإداري هو: "عمل قانوني يصدر بإرادة الإدارة المنفردة سواء أكانت صادرة من شخص طبيعي كرئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو الوزير أو المحافظ أو من شخص معنوي من أشخاص القانون العام الإقليمية كالمجالس المحلية والمرفقية كالمؤسسات والهيئات العامة"[(2)].

ومن استقراء هذه التعريفات، نجد بأنها تركز على أن القرار الإداري هو عمل من أعمال السلطة الإدارية، ولعلّ التعريف الأخير توسع في إيضاحه لمفهوم القرار الإداري، وذلك بالإشارة إلى بعض الجهات المختصة بإصدار القرار الإداري.

ومن جهة أخرى، فإن جانب من الفقه العربي يركز على مسألة (الإفصاح) كعنصر أساسي في تعريفة للقرار الإداري، وذلك بالقول أن القرار الإداري هو: "إفصاح عن إرادة منفردة يصدر عن سلطة إدارية ويرتب آثاراً قانونية"[(3)]. كما قيل بأن القرار الإداري هو: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"[(4)]. وفي ذات الاتجاه قيل بأن القرار الإداري هو: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"[(5)].

---

(1) بسيوني، عبدالغني، القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، (1991)، ص454.

(2) الزعبي، خالد، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق" دراسة مقارنة، (المركز العربي للخدمات الطلابية)، عمان، (1993)، ص22، 36.

(3) الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (1995)، ص273.

(4) الطماوي، سليمان محمد النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، ط6، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، (1984)، ص170.

(5) مساعدة، القرار الإداري، ص18-19.

وإذا كان هذا الاتجاه يركز في تعريفه للقرار الإداري على إفصاح الإدارة عن إرادتها، فإن الإدارة قد تصمت أحياناً، ويعتبر ذلك في حكم القرار الإداري. فالإدارة قد تعبر عن إرادتها بشكل صريح ويوصف قرارها في هذه الحالة بالقرار الصريح أو الايجابي، أما في حالة سكوتها أو امتناعها عن التعبير الصريح عن إرادتها فيطلق على قرارتها القرارات الضمنية أو السلبية(1).

وقد أشار قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 إلى موضوع القرارات الضمنية في المادة (11) منه التي جاء فيها أنه: "يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها". ومعنى ذلك أن المشرع الأردني قد اعتبر سكوت الإدارة عن إصدار القرار في بعض الحالات (إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها) في حكم إصدار القرار، وهو ما درج الفقه على تسميته بالقرار الضمني.

وعلى ذلك فإننا لا نسلم بسلامة ودقة التعريفات الفقهية للقرار الإداري التي تركز على مسالة الإفصاح على النحو الذي رأيناه إلا إذا كان مصطلح (الإفصاح) الذي استخدم فيتعريف القرار الإداري يقصد منه أن يستوعب القرارات الصريحة والقرارات الضمنية بحيث يمكن أن يكون الإفصاح ضمنياً كما يمكن أن يكون صريحاً.

ب. التعريف القضائي للقرار الإداري

لقد استقر القضاء الإداري في مصر على تعريف القرار الإداري بأنه "إفصاح جهة الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"(2).

---

(1) شطناوي، علي خطار، دراسات في القرارات الإدارية، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1998م، ص14.

(2) عكاشة، حمدي ياسين، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص19.

ومن ضمن أوجه النقد التي وجهت إلى هذا التعريف، أنه لم يقتصر على بيان أركان القرار الإداري فقط، وإنما تعدى ذلك إلى بيان شرائط صحته التي يجب أن تخرج من بيان ماهيته الذاتية، فالقرار يُعتبر موجوداً (بانطباق تعريفه عليه) بمجرد توافر أركانه حتى ولو شابه عيب يجعل منه قراراً حرياً بالإلغاء[1].

وتركز أحكام القضاء المصري في تعريفها للقرار الإداري على الجهة مصدرة القرار من حيث اشتراطها لأن يكون القرار صادراً عن إدارة عامة، وبالتالي فهي تأخذ بالمعيار الشكلي في تعريف القرار الإداري وتمييزه عن غيره من الأعمال القانونية. إلا أننا مع ذلك نجد أن من الأحكام القضائية في مصر ما يأخذ بالمعيارين الشكلي والموضوعي في تعريف القرار الإداري وذلك باشتراطها -بالإضافة إلى أن تكون مصدرة القرار جهة إدارية لا قضائية أو تشريعية- أن يكون موضوع القرار إدارياً أيضاً لا عملاً من أعمال القضاء أو التشريع. ومن قبيل ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الذي جاء فيه: "أن القرار الإداري -على ما جرى به قضاء هذه المحكمة- هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة. وغنيٌّ عن البيان أن مجرد صدور القرار من جهة إدارية لا يخلع عليه في كل الأحوال وبحكم اللزوم وصف القرار الإداري بالمعنى المتقدم وإنما يلزم حتى يتحقق له هذا الوصف أن يكون كذلك بحسب موضوعه وفحواه، فإذا ما دار القرار حول مسألة من مسائل القانون الخاص أو تعلَّق بإدارة شخص معنوي خاص خرج عن عداد القرارات الإدارية أياً كان مُصدِرهُ ومهما كان موقعه في مدارج السلم الإداري"[2].

وقد تأثرت محكمة العدل العليا الأردنية بما استقر عليه القضاء الإداري المصري في تعريفها للقرار الإداري، فقضت في أكثر من مناسبة أن القرار الإداري هو "...

---

(1) عبدالباسط، محمد فؤاد، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، (2005)، ص11.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، رقم (6/1146ق)، سنه 1954، عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص19 و20.

إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"[1].

2.2.1 تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال القانونية

تتشابه القرارات الإدارية مع غيرها من أعمال الدولة القانونية الأخرى وهي الأعمال القضائية والأعمال التشريعية وذلك من عدة نواحي، ولكنها تتميز عنها في ذات الوقت بطبيعة خاصة، وسنعالج هذه المسألة في الفرعين التاليين:

أ. تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي

تتشابه القرارات الإدارية والأعمال القضائية في أن كليهما يهدف إلى تحقيق الصالح العام[2]، وذلك من خلال تطبيق القانون بنقل حكمه من حالة العمومية والتجريد إلى حالة الخصوصية والتجسيد[3]. وعلى الرغم من ذلك التشابه فهنالك فوارق متعددة بينهما، ينظر إليها البعض من منظور شكلي، وينظر إليها البعض الأخر من منظور موضوعي.

وسنتحدث فيما يلي بإيجاز عن هذه المعايير وبما ينسجم مع الغاية من هذا الفصل التمهيدي دون أن ندخل في تفاصيل وجهات النظر المعارضة لبعض هذه المعايير والمشككة في مدى دقتها، ونحيل القارئ الكريم إلى مجموعة من المراجع سيشار إليها في الهامش إن رغب التوسع في هذا الموضوع.

---

(1) عدل عليا رقم 84/132، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع12، لسنة 1985، ص50.

(2) حافظ، محمود محمد، القرار الإداري: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، (د.ت)، ص8.

(3) أرسلان، أنور أحمد، الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، (1999)، ص403.

أولاً: المعايير الشكلية في التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي:

تستند المعايير الشكلية في تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي على عناصر خارجية كشكل العمل ووصفة القائم به وآثاره[1]. وفيما يلي عرض موجز للمعايير الشكلية للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي:

أ. معيار الجهة التي تقوم بالعمل القانوني:

يقوم هذا المعيار على مبدأ الفصل بين السلطات، فيكون العمل الذي يصدر عن جهة الإدارة عملاً إدارياً والعمل الذي يصدر عن جهة القضاء عملاً قضائياً بغض النظر عن مضمون العمل القانوني وفحواه[2].

ب. معيار الشكل والإجراء:

يرى جانب من الفقه أن القضاء لا يكوّن وظيفة مستقلة عن السلطة التنفيذية إلا بسبب شكل العمل القضائي وإجراءاته[3]، فالعمل القضائي بخلاف القرار الإداري يمتاز غالباً ببعض المظاهر الخارجية التي لا تتوفر بالضرورة في أغلب قرارات الإدارة، ومن قبيل ذلك إتباع إجراءات دقيقة للوصول إلى الحكم النهائي، المواجهة بين الخصوم، العلانية، وجوب التسبيب، التقاضي على درجات، رد القضاة وتنحينتهم وغيرها[4].

ج. معيار الأثر القانوني:

من الممكن تسمية هذا المعيار أيضاً بمعيار قوة الحقيقة القانونية أو قرينة الحقيقة، ويعني أن القرار القضائي يكتسب قوة الحقيقة القانونية المستمدة من القرينة القاطعة المتضمنة أن القرار القضائي متى صدر كان صحيحاً وعادلاً ما لم يتقرر خلاف ذلك

---

(1) جمال الدين، سامي، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، (د.ت)، ص167.

(2) شحاتة، محمد نور عبدالهادي، الوجيز في الإجراءات المدنية والتجارية المصري: التنظيم القضائي، (د.ن)، (1995)، ص274.

(3) الغويري، أحمد عودة، قضاء الإلغاء في الأردن، ط1، (د.ن)، الأردن، (1989)، ص156.

(4) شحاتة، الوجيز في الإجراءات المدنية والتجارية المصري، ص275.

وفقاً لطرق الطعن المحددة استثناءً. فحجية الأمر المقضي به لا تترتب من حيث المبدأ إلا بالنسبة للأعمال القضائية دون الأعمال الإدارية[1].

ثانياً: المعايير الموضوعية في التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي:

يرى أنصار المعايير ذات الصبغة الموضوعية أن التمييز بين الأعمال المختلفة للدولة يقوم على أساس موضوع العمل القانوني ذاته، إذ لا بد من البحث في نفس العمل القانوني أي في مادته وفحواه للتعرف على ما إذا كان إدارياً أم قضائياً. وفيما يلي استعراض موجز لأهم المعايير الموضوعية التي ظهرت في هذا المجال.

أ. معيار المنازعة (الخصومة):

مضمون هذا المعيار أن العمل القانوني يكون قضائياً إذا كان موضوعه هو الفصل في خصومة، فالحكم القضائي هو ذلك العمل الذي يحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية بين خصمين حول مركز قانوني عام أو خاص مقرر وفق قاعدة موضوعة سلفاً دون المساس بالنظام القانوني القائم (إحداثاً أو تعديلاً أو إلغاء)[2]، وذلك بخلاف القرار الإداري الذي لا يحسم منازعة (كقاعدة عامة)، كما أنه يمس بالنظام القانوني القائم إحداثاً أو تعديلاً أو إلغاء.

ب. معيار التصرف التلقائي:

تتمثل فحوى هذا المعيار أن القرار الإداري يصدر بتصرف تلقائي من الإدارة بخلاف الأحكام القضائية التي لا تصدر إلا بطلب من الأفراد، فالقضاء يوصف عادة بأنه "مثاراً وليس تلقائياً"، بمعنى أنه لا بدَّ من أجل تحريك الاختصاص القضائي أن يوجد ادعاء من النيابة العامة أو الأفراد بأن هناك عملاً أو موقفاً أو حالة معينة تكون متعارضة وحكم القانون[3].

ج. معيار السلطة التقديرية:

ويتضمن هذا المعيار أن تقدير إصدار العمل الإداري من عدمه يعود للإدارة، أما القضاء فهو مقيد بإصدار قرار قضائي طالما طُلب منه ذلك وإلا عُدَّ منكراً للعدالة،

---

(1) شحاته، الوجيز في الإجراءات المدنية والتجارية المصري، ص276.

(2)شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، ص49.

(3) المرجع نفسه، ص48.

بالإضافة إلى ذلك فإن للإدارة سلطة تقديرية في تحديد موعد إصدار القرار الإداري حتى وهي تمارس سلطة مقيدة وذلك بعكس القضاء الذي يكون للأفراد عادة الدور الكبير في توجيه الخصومة القضائية سرعة وإبطاءً بل وحتى تأجيلاً إن اتفقوا على ذلك[1].

د. معيار الغرض أو الغاية:

مضمون هذا المعيار يتمثل في أنه وبرغم كون كل من الحكم القضائي والقرار الإداري يهدف إلى تحقيق الصالح العام للمجتمع بالمعنى الواسع إلا أن هدف أو غرض الإدارة من وراء إصدار القرار الإداري هو إشباع حاجة من الحاجات العامة، في حين يهدف القضاء من وراء إصدار الحكم القضائي تحديداً إلى المحافظة على النظام القانوني للدولة[2].

ويترتب على هذا المعيار نتيجة هامة تتمثل في أنَّ القرار الإداري لا يكتسب الحجية لأن الغاية منه –والمتمثلة في إشباع الحاجات العامة– متغيرة من وقت لآخر، بينما الحكم القضائي يكتسب الحجية لأن الغاية من إصداره –والمتمثلة في حسم منازعة ما– تتسم بالثبات والجمود تحقيقاً لاستقرار النظام القانوني في الدولة[3].

ب. تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي

للتفرقة بين القرار الإداري والعمل التشريعي أهمية كبيرة تتمثل في أن القرارات الإدارية يمكن طلب إلغائها والتعويض عنها في حين أن الأعمال التشريعية لا يجوز الطعن بها إلا بالطريق الذي حدده القانون بالإضافة إلى أن الأصل في الأعمال التشريعية حصانتها من المطالبة بالتعويض عنها[4].

(1) أبو كشك، وليد مصطفى، معيار تمييز القرار الإداري، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، (1999)، ص58.

(2) أرسلان، الوسيط في القضاء الإداري، ص405.

(3) حافظ، القرار الإداري، ص21.

(4) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، ص175.

وقد تنازع التفرقة بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية معياران أحدهما المعيار الشكلي والآخر المعيار موضوعي، وفيما يلي استعراض موجز لكل منهما وبما يتناسب مع الغاية من هذا الفصل.

أولاً: المعيار الشكلي في التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي

كما سبق أن أشرنا بشأن المعايير الشكلية فهي معايير تستند إلى عنصر خارجي خلاف ذات العمل القانوني، ومقتضى المعيار الشكلي –وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات– النظر إلى الجهة مصدرة العمل القانوني، فإذا كانت تلك الجهة إدارية كان العمل إدارياً وإذا كانت قضائية أو تشريعية كان العمل قضائياً أو تشريعياً.

ووفقاً لهذا المعيار يعتبر العمل القانوني إدارياً بمجرد صدوره عن الإدارة حتى ولو تضمن قواعد عامة مجردة كاللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية وفقاً للدستور، في حين يُعتبر العمل القانوني تشريعياً بمجرد صدوره عن البرلمان حتى ولو تعلق بشخص معين أو بأشخاص معينين بذواتهم كالقوانين التي تصدر بمنح إعانة لشخص أو لأشخاص معينين[1].

ثانياً: المعيار الموضوعي في التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي:

على العكس من المعيار الشكلي فإن أنصار المعيار الموضوعي يركزون على مضمون أو فحوى العمل القانوني دون النظر إلى الجهة المصدرة له، بحيث يعد عملاً تشريعياً كل عمل قاعدي –أي يتضمن قواعد عامة مجردة– يصدر عن عضو من أعضاء الدولة دون النظر إلى صفته أو الشكل الذي صدر به ذلك العمل، بينما يعد عملاً إدارياً كل عمل غير قاعدي –أي لا يتضمن قواعد عامة مجردة– دون النظر كذلك إلى صفته أو الشكل الذي صدر به ذلك العمل[2].

ويذهب أنصار المعيار الموضوعي إلى أن القانون هو قاعدة عامة موضوعية ولا يهم بعد ذلك مصدر هذا العمل، فيستوي بنظر هذا الجانب من الفقه كل من القانون واللائحة التي لا تعتبر قراراً إدارياً تنظيمياً بل مجرد قاعدة تشريعية وإن صدرت عن

---

(1) عبدالباسط، القرار الإداري، ص317.

(2) فودة، رأفت، عناصر وجود القرار الإداري: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، (1999)، ص176.

جهة الإدارة، كما ويدخل في نطاق الوظيفة الإدارية الأعمال الشرطية والأعمال الذاتية أو الفردية وإن صدرت عن السلطة التشريعية (البرلمان)[1].

ولعل أبرز ما انتقد به المعيار الموضوعي أنه يُدخل في نطاق الأعمال التشريعية اللوائح والأنظمة التي تصدرها الإدارة مما يعني تحصينها من الطعن لدى جهة القضاء الإداري، والصحيح أنها قابلة للطعن بها بالإلغاء أو بطلب وقف العمل بها، وهذا هو السبب الذي حذا بالقضاء إلى أن يستقرَّ على الأخذ بالمعيار الشكلي دون الموضوعي في تمييز أعمال الإدارة عن الأعمال التشريعية. فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن: "القضاء الإداري قد استقرَّ على أن معيار التفرقة بين العمل التشريعي الذي يخرج عن اختصاصه وبين العمل الإداري الذي يدخل في صميم هذا الاختصاص –عدا ما تعلق بأعمال السيادة– هو معيار شكلي، فالأعمال التشريعية هي تلك التي تصدر بهذا الوصف من السلطة التشريعية أو من الجهة القائمة بمقتضى الدستور بشؤون التشريع، أما القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية وإن تناولت من حيث الموضوع ثمة قواعد لائحية أو تنظيمية ذات صفة عامة فإنها لا تعدو أن تكون قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري"[2].

موقف القضاء الإداري من المعيارين:

في مصر: درج القضاء الإداري في أغلب أحكامه على الأخذ بالمعيار الشكلي للتمييز بين الأعمال التشريعية والقرارات الإدارية ويتضح ذلك من الأحكام المتواترة لمحكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا[3].

---

(1) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص176-179.

(2) قرار محكمة القضاء الإداري المصري رقم (16/975ق)، تاريخ 1965/1/26. عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص75.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري رقم1/1ق، 1947، عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص22.

- حكم محكمة القضاء الإداري رقم1/263ق، 1948، عكاشة، المرجع نفسه، ص22.
- حكم المحكمة الإدارية العليا/رقم42/667ق،1999، عكاشة، المرجع نفسه، ص24.

في الأردن: طغى المعيار الشكلي على أحكام محكمة العدل العليا، ويتضح ذلك من استقرار أحكامها على التعريف التقليدي للقرار الإداري "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة..." أي أن معيار التمييز للقرار الإداري هو جهة إصداره[(1)].

غير أن محكمة العدل العليا خالفت القاعدة وأخذت بالمعيار الموضوعي، وهي بصدد تكييف التشريعات التي تصدرها الحكومة في غيبة البرلمان، وقضت بأن الأعمال الصادرة عن الحكومة في غياب البرلمان تعتبر أعمالاً تشريعية حسب ما جاء في المادة (94) من الدستور وتسمى قوانين مؤقتة[(2)].

3.1 أركان القرار الإداري

يقوم القرار الإداري على مجموعة من الأركان، تتمثل في ركن الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية، والمتتبع لهذه الأركان يجد بأن منها ما يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار الإداري، ومنها ما يتعلق بمحتواه الداخلي.

1.3.1 الأركان الداخلية للقرار الإداري

إن الأركان المتعلقة بالمظهر الداخلي للقرار الإداري تتمثل بركن السبب، وركن المحل، وركن الغاية، وسنتحدث بإيجاز عن كل ركن من هذه الأركان في الفروع الثلاثة التالية:

أ. ركن السبب:

يقصد بسبب القرار الإداري الحالة الواقعية أو القانونية البعيدة عن رجل الإدارة والمستقلة عنه والتي توحي له وتدفعه إلى اتخاذ القرار[(3)]. وهذا المعنى أشارت إليه

---

(1) كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995، ص245.

(2) قرار عدل عليا أردنية، رقم63/54، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع6، 1963، ص272، وانظر أيضاً حكمها رقم 77/30، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1987، ع9 وع10، ص1186.

(3) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص182.

محكمة العدل العليا في أكثر من مناسبة، فقد قضت في حكم لها بأن: "الفقه والقضاء استقرا على أنه يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون مستنداً إلى سبب صحيح يسوغ إصداره من حيث الواقع والقانون، إذن يجب أن يستند كل قرار إداري إلى سبب يبرر إصداره وهذا السبب ليس مجرد حالة نفسية أو تصور فكري لرجل الإدارة والذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة وعلى متخذ القرار أن يصدره استجابة لمتطلبات الحياة العملية واحتياجات المجتمع"(1).

وهذا الفهم لركن السبب ينسجم مع ما استقر عليه القضاء الإداري المقارن، فقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية السبب بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوِّغُ تدخُّل رجل الإدارة بسلطته الملزمة. وبالتالي، يُكسب السبب –كشرط لصحة القرار الإداري– تصرفات الإدارة خصيصة تخرجها عن نطاق النظرية العامة في التصرفات القانونية، فالرجل العادي حر في تصرفاته طالما كانت مشروعة ضمن نطاق النظام العام والآداب العامة أما رجل الإدارة فهو مقيَّد بضرورة عدم التصرف إدارياً بدون وجود سبب يدعو إلى تصرفه، أي ضرورة وجود ما يستوجب تدخل الإدارة(2).

ويشترط لسلامة سبب القرار الإداري أن يكون هذا السبب موجوداً وقائماً حتى تاريخ اتخاذ القرار. ومعنى ذلك أنه يجب أن تكون الحالة القانونية أو المادية التي استند إليها القرار قد وجدت بالفعل من ناحية، ومن ناحية أخرى، أن يستمر وجودها حتى الوقت الذي يصدر فيه القرار الإداري، وإلا فإن القرار الإداري يكون معيباً بعيب السبب، حيث أن العبرة في تقدير مشروعية القرار الإداري هي بالوقت الذي صدر فيه.

كما يشترط في سبب القرار الإداري أن يكون مشروعاً، سواء أكانت الإدارة تمارس سلطة مقيدة (الحالة التي يحدد فيها المشرع سبب القرار الإداري) أو سلطة تقديرية (الحالة التي يترك فيها المشرع للإدارة اختيار سبب القرار).

---

(1) قرار عدل عليا أردنية رقم86/159، مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة 1987، ع2، ص1542.

(2) قرار محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 10، بتاريخ 1953/12/24، الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص204.

وهنالك مستويات ثلاثة لرقابة القضاء الإداري على عيب السبب وهي: الرقابة على الوجود المادي للوقائع التي بني عليها القرار، الرقابة على التكييف القانوني السليم لهذه الوقائع، والرقابة على مدى ملائمة أو تناسب القرار مع الوقائع(1).

أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع

يعتبر هذا هو المستوى الأول في إطار الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الإداري إذ يتحقق القضاء أولاً وقبل كل شيء من أن الوقائع التي بني عليه القرار موجودة إلى حين صدور القرار. ومثال ذلك أن تتحقق المحكمة من أن المنزل الذي قررت الإدارة هدمه هو فعلاً آيل سقوطه فإذا أثبت صاحب المنزل أنه ليس كذلك كان القرار معيباً... ومثال ذلك أن تتحقق المحكمة من أن الأجنبي الذي صدر قرار بإبعاده قد خالف القوانين والأنظمة فإذا ثبت ما هو عكس ذلك كان القرار معيباً... وهكذا.

ويمكن أن تبني الإدارة قرارها على أكثر من سبب، وعندها يثور السؤال حول مشروعية القرار إذا تبين للمحكمة وجود وقيام بعض تلك الأسباب وعدم وجود البعض الآخر. الرأي الغالب في الفقه والقضاء الإداريين هو أن وجود سبب واحد من بين مجموعة الأسباب التي تبني الإدارة عليها قرارها يكفي لسلامة القرار وبخاصة عندما تقتنع المحكمة أن السبب الموجود هو سبب جوهري ورئيسي(2).

ثانياً: الرقابة على التكيف القانوني للوقائع

لا يكفي لسلامة سبب القرار الإداري أن تكون الوقائع التي بني عليها القرار قائمة وموجودة، إذ لابد من أن تكون الإدارة قد أعطت الوصف القانوني الصحيح لهذه الوقائع لكي يكون قرارها سليماً. ومن الأمثلة على ذلك في مجال تأديب الطلبة ما جاء في حكم محكمة العدل العليا بأنه: "... إذا كان كل ما قام به الطالب الدخول إلى قاعة الامتحان وعلى يده اليسرى عبارات تتعلق بمادة الامتحان دون أن يثبت أنه قد

---

(1) كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص337 وما بعدها.

(2) عبدالعال، محمد حسنين،فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراة، القاهرة، 1971، ص189.

استعان بها في الإجابة فإن الأمر في هذه الحدود لا يشكل تلبس بالغش كما قررت الإدارة ولا يستوجب فرض العقوبة المسلكية التي فرضتها الإدارة على الطالب، إذ أن التكييف القانوني الصحيح لهذه الواقعة هو أنها مجرد محاولة الغش وليس التلبس بالغش"[1].

ثالثاً: الرقابة على تناسب القرار الإداري مع الوقائع

حتى لو كانت الوقائع التي بني عليها القرار موجودة وقائمة وحتى لو تم تكييفها تكييفاً قانونياً سليماً فإن القضاء الإداري يراقب أيضاً مسألة التناسب بين القرار والوقائع التي يبنى عليها، بحيث يلغي القرار لعيب في السبب كلما كان هنالك عدم ملائمة ظاهرة بين القرار والوقائع التي استند إليها مصدر القرار. وتظهر هذه الحالة بشكل واضح في مجال القرارات التأديبية حيث ألغت محكمة العدل العليا في مناسبات كثيرة القرار التأديبي لأن فيه غلو ولأنه لا يتناسب مع المخالفة الإدارية التي ارتكبها الموظف[2].

وفيما يتعلق بإثبات عيب السبب في القرار الإداري فإن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة السلامة التي تلازمها؛ أي أن القرار الإداري يفترض فيه أنه صدر صحيحاً وسليماً، وبناء على أسباب صحيحة ومستهدفاً المصلحة العامة وعلى من يدعي العكس أن يثبت ذلك. ومعنى ذلك أن من يدعي تخلف الحالة الواقعية أو عدم الوجود المادي للوقائع أو الخطأ في التكييف القانوني لهذه الوقائع أو عدم الملائمة بين القرار والوقائع التي استند إليها أن يثبت ذلك[3].

بقي أن نشير إلى الفرق بين سبب القرار الإداري وتسبيبه. فإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها (أي ذكر سبب القرار في متن القرار ذاته كإجراء شكلي) إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك فإن القرارات الإدارية جميعها في نهاية الأمر لا بد وأن تقوم على أسباب تبرر صدورها وإلا كانت قرارات معيبة بعيب السبب كعيب موضوعي.

---

(1) قرار عدل عليا أردنية رقم 9\86، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع7، لسنة 1987، ص500.

(2) كنعان، القضاء الإداري، ص346-347.

(3) نده، حنا، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، (1972)، ص347.

ب. ركن المحل

يُقصد بركن المحل الأثر القانوني الذي يترتب على القرار حالاً ومباشرةً، وهو ما يميز القرار الإداري عن العمل المادي الذي يكون محله دائماً نتيجة واقعية لا أثر قانوني[1]. فالقرار الصادر بمنح الجنسية لشخص ما محله إكسابه هذه الجنسية وصيرورته مواطناً، والقرار الصادر بفصل موظف من الخدمة محله إنهاء العلاقة القانونية التي تربطه بالإدارة.

وحتى يكون القرار الإداري صحيحاً في محله لا بدَّ من أن يكون الأثر القانوني المترتب عليه موافقاً للقانون، فالقرار الصادر بإبعاد مواطن عن البلاد على سبيل المثال يعد قراراً معيباً في محله لمخالفته لأحكام الدستور التي تحضر إبعاد الوطني عن بلاده.كما أن القرار التأديبي بحرمان الموظف من إجازته يعد قراراً معيباً في محله، لأن القانون لا يجيز للإدارة أن تحرم موظفاً من إجازته كجزاء تأديبي باعتبار أن مثل هذا الجزاء لم يرد ضمن الجزاءات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر[2] .

كما يشترط لسلامة القرار الإداري أن يكون محله ممكن التنفيذ من الناحية العملية وليس مستحيلاً، وعليه فإن القرار الذي يصدر على سبيل المثال بإلزام الموظف بالعمل ليلاً ونهاراً هو قرار معيب في محله لعدم إمكانية تطبيقه من الناحية الواقعية.

والعيب الذي يشوب القرار الإداري المعيب في محله هو عيب مخالفة القانون تمييزاً له عن سائر العيوب الأخرى التي تشوب القرار الإداري، علماً بأن جميع هذه العيوب يمكن اعتبارها في نهاية الأمر مخالفة للقانون بمعناه الواسع، لأن القانون هو الذي يحدد قواعد الشكل وقواعد الاختصاص والهدف من استخدام السلطة.

والمقصود بالقانون هنا القانون بمعناه الواسع، فيجب أن يوافق القرار الإداري النصوص الدستورية والنصوص التشريعية التي تصدرها السلطة التشريعية والتشريعات الفرعية التي تقوم بإصدارها السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى العرف والمبادئ القانونية.

---

(1) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص343.

(2) عبدالفتاح، حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص376.

ومن تطبيقات عيب مخالفة القانون في قضاء محكمة العدل العليا قرارها الذي جاء فيه "... أما من حيث العقوبة فقد حددت المادة (76) من قانون نقابة المهندسين العقوبات التأديبية وليس من بينها عقوبة المنع من مزاولة العمل الاستشاري، وحيث أن هذه العقوبة ليست من العقوبات المدرجة في هذه المادة كما أن المنع لم يحدد بمدة استناداً لنص المادة (76) فإن هذا القرار يكون في غير محله من حيث العقوبة وأسباب الطعن واردة عليه مما يستوجب إلغاؤه"[1].

ج. ركن الغاية

تُعرَّف الغاية من القرار الإداري بأنها النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، وهو عنصر دقيق وصعب الإثبات كونه يتعلق بنية مصدر القرار[2].

وهنالك حدٌّ أدنى لا بدَّ من توافره في غاية مُصدر القرار الإداري وهو ابتغاء تحقيق المصلحة العامة، فكل قرار إداري لا بد من أن يهدف إلى تحقيق الصالح العام وإن لم يرد نص بذلك، فإذا ابتغى مُصدر القرار الإداري خلاف الصالح العام كالانتقام في القرارات التأديبية والتحيُّز في قرارات التعيين فيكون القرار الإداري معيباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة وحرياً بالإلغاء[3].

وبالإضافة إلى ابتغاء تحقيق الصالح العام قد يشترط القانون صراحةً وجوب تحقيق هدف معين من القرار الإداري ضمن المصلحة العامة، بحيث تتوجب مراعاة تحري تحقيق هذا الهدف عند إصدار القرار الإداري، وبحيث يكون القرار معيباً إذا لم يستهدف تحقيق الغاية المحددة في القانون وإن استهدف تحقيق غرض آخر وكان هذا

---

(1) قرار عدل عليا أردنية، رقم 2000/318، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع3، لسنة 2001، ص1992.

(2) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص348.

(3) عبدالوهاب، محمد رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص482.

الهدف الآخر متصل بالمصلحة العامة، وهذه القاعدة تسمى "قاعدة تخصيص الأهداف"(1).

وكما ذكرنا فإن مما يميز عيب الغاية أو عيب إساءة استعمال السلطة صعوبة إثبات هذا العيب لأنه من العيوب (القصدية) التي قد تسترها بعض مظاهر المشروعية الأخرى ... ومن هنا تبدو مهمة القاضي الإداري صعبة في إثبات هذا العيب من عيوب القرار الإداري لأن عملية الإثبات تنصب على النوايا الحقيقية للإدارة عند إصدار قرارها.

وعلى كل حال فإن القضاء الإداري يلجأ إلى عدة وسائل لإثبات هذا العيب أهمها إثبات العيب من خلال نص القرار المطعون فيه ذاته أو استخلاص العيب من المراسلات أو المستندات المتعلقة بإصدار القرار أو اللجوء إلى لقرائن والظروف التي تسبق وترافق إصدار القرار.

2.3.1 الأركان الخارجية

يشير مدلول الأركان الخارجية للقرار الإداري إلى المظاهر الخارجية للقرار الإداري، والتي تتمثل بركن الاختصاص وركن الشكل والإجراءات، وسنتحدث عنهما تباعاً وبذات الإيجاز الذي تناولنا فيه الأركان الداخلية أو الموضوعية للقرار الإداري.

أ. ركن الاختصاص

تعرف قواعد الاختصاص بأنها تلك القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة(2)، ومن ثم يعرف العيب المرتبط بهذا الركن وهو عيب عدم الاختصاص بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر"(3).

---

(1) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري: الجزء الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 2004، ص842.

(2) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص301.

(3) قرار محكمة القضاء الإداري المصرية، ع4، صادر بتاريخ 1957/1/27، الحلو، القضاء الإداري، ص357.

وتتجلى المصلحة من تحديد قواعد الاختصاص في السماح باكتساب الموظف المختص بإجراء عمل ما بإجادة ذلك العمل وإنجازه بسرعة، ومن ناحية أخرى تساعد قواعد الاختصاص على تحديد المسؤولية، ولعل ذلك هو الذي يبرر اعتبار هذا العيب دوماً عيباً متعلقاً بالنظام العام[1].

ويترتب على تعلق ركن الاختصاص بالنظام العام مجموعة من النتائج يمكن أن نوجزها بما يلي:

أولاً: يجب على القاضي إثارة عيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسه حتى لو لم يثره الخصوم في الدعوى ... ويمكن للقاضي أن يفعل ذلك في أي مرحلة كانت فيها الدعوى بل وحتى لو أعلن المدعي صراحة رغبته في عدم إثارة هذا العيب وعدم التمسك به ... إلا أن القاضي وهو يفعل كل ذلك لا يملك الحكم بأكثر مما طلبه الخصوم بمعنى أنه لا يستطيع أن يلغي مثلاً ذلك الجانب غير المطلوب إلغاءه من قرار أصدرته سلطة غير مختصة.

ثانياً: لا يجوز الاتفاق بين الإدارة والأفراد على تعديل قواعد الاختصاص في عقد من العقود المبرمة بين الطرفين لأن هذه القواعد ليست مقررة لصالح الأفراد حتى يتنازلوا عنها وهي ليست مقررة لصالح الإدارة حتى تتنازل عنها بل هي مقررة للمصلحة العامة بطرفيها معاً.

ثالثاً: إن وجود حالة الاستعجال لا يبيح للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص أو التحلل منها، والحالة الوحيدة التي يجوز معها مخالفة قواعد الاختصاص هي حالة الظروف الاستثنائية بشروطها وضوابطها التي حددها القضاء ومنها أن يكون هناك ظرف استثنائي عام يتطلب اتخاذ إجراءات مخالفة للقانون وأن تكون هذه المخالفة بالقدر الذي يلزم لمواجهة الظرف الاستثنائي... ويرجع السبب في ذلك إلى أن الظروف الاستثنائية من شأنها أن تجعل صلاحيات السلطة الإدارية أكثر اتساعاً لحين انتهاء هذه الظروف إذ يتوجب عليها اتخاذ إجراءات فعالة وحازمة حفاظاً على سلامة البلاد ولدرء الأخطار التي يمكن أن تهدد سلامة المواطنين

---

(1) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص302.

وسلامة النظام العام، ومن هنا كثيراً ما يحدث اعتداء من جانب السلطة الإدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى أو حتى على اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية ومع ذلك فإن تصرف السلطة الإدارية يكون مشروعاً شريطة أن يكون في حدود ما يقتضيه معالجة الظروف الاستثنائية.

رابعاً: لا يجوز للسلطة الإدارية أن تتخلى عن اختصاصها لصالح سلطة إدارية أخرى أو أن تفوضها إلا إذا وجد نص قانوني يجيز لها ذلك.

خامساً: إن عيب عدم الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري لا يمكن تصحيحه بتصديق أو تأييد أو موافقة السلطة المختصة لأن معنى ذلك صحة القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص منذ صدوره معيباً وهذا ما يخالف المبدأ الراسخ الذي يقضي بعدم سريان القرارات الإدارية بأثر رجعي.

وينظر إلى ركن الاختصاص بهذا المعنى من أكثر من زاوية، فلكل جهة إدارية اختصاص في موضوعات معينة لا يجوز لها تعديه إلى موضوعات أخرى وهذا ما يمكن تسميته بالاختصاص الموضوعي، ولكل جهة إدارية حدود مكانية لا يجوز لقرارها الصادر تعديها وهذا ما يُسمى بالاختصاص المكاني، ولكل شخص مدة من الزمن يكون خلالها مختصاً بإصدار القرار الإداري وهو ما يسمى عادة بالاختصاص الزماني[1].

وقد تخرج بعض الموضوعات عن اختصاص جميع السلطات في الدولة بحكم الدستور أو القانون، بمعنى أنه لا يجوز لأي سلطة كانت أن تقوم بممارسة عمل قانوني معين، بحيث لا يشكل الانتهاك لهذه القاعدة انتهاكاً لركن الاختصاص وإنما يدخل في نطاق مخالفة القانون ومن أمثلة ذلك في الدستور الأردني ما نصت عليه المادة (9) من أنه لا يجوز إبعاد الأردني من ديار المملكة ... والمادة (11) منه التي نصت على أنه لا يستملك ملك أحد إلا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون وكذلك المادة (12) منه التي منعت فرض القروض الجبرية أو مصادرة الأموال المنقولة أو غير المنقولة إلا بمقتضى القانون.

---

(1) عبدالفتاح، مبادئ القانون الإداري الكويتي، ص366-367.

وقد يكون عيب عدم الاختصاص عيباً جسيماً بحيث يصبح القرار عندئذ مجرد واقعة مادية وبالتالي معدوماً بكل ما يترتب على انعدامه هذا من نتائج حيث أنه لا يولد حقوقاً ويجوز للإدارة أن تقوم بسحبه في أي وقت دون أن تتقيد بالمدة التي يحددها القانون للطعن في القرارات الإدارية لأن مثل هذا القرار لا يتحصن مهما كانت المدة التي مضت على إصداره.

ويتفق الفقه والقضاء الإداريان على أن عيب عدم الاختصاص الجسيم أو ما يسمى اغتصاب السلطة إنما يكون في حالتين: الأولى أن يصدر القرار من فرد عادي ليست له صفة الموظف العام أو هيئة خاصة لا علاقة لها ولا صلة لها بالوظيفة الإدارية، والثانية أن يكون في إصدار القرار اعتداء من جانب الإدارة على الاختصاصات المقررة للسلطتين التشريعية أو القضائية. ويضاف لهذه الحالات أحياناً حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها وحالة صدور القرار من موظف لا علاقة له بإصدار القرارات الإدارية.

ب. ركن الشكل:

شكل القرار الإداري هو ذلك المظهر أو الشكل الخارجي للقرار الصادر أو الطريقة التي تعبر عنها الإدارة عن إرادتها الملزمة في إنفاذ موضوع القرار، أما الإجراءات فهي مجموعة الخطوات التي لا بد للإدارة من إتباعها في مرحلة إعداد القرار الإداري والتحضير له[1].

فإذا اشترط القانون صدور القرار الإداري كتابة فلا بد من استيفاء هذا الشرط وإلا كان القرار معيباً بعيب الشكل وحرياً بالإلغاء، وإذا اشترط القانون إتباع إجراءات معينة قبل صدور القرار التأديبي تتعلق بحق الدفاع للموظف وصدر القرار التأديبي دون استدعاءه وسؤاله عن التهمة الموجهة إليه وسماع أقواله ودفاعه فإن ذلك يجعل القرار باطلاً وحرياً بالإلغاء[2].

وتحقق قواعد الشكل والإجراءات في القانون العام مصلحتين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد. فقواعد الشكل والإجراءات من شأنها أن تمنح الإدارة فرصة

---

(1) عبدالوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص479.

(2) عبدالفتاح، مبادئ القانون الإداري الكويتي، ص371.

للتروي وعدم التسرع في اتخاذ القرار الإداري، وفيما يتعلق بمصلحة الأفراد فإن صدور القرارات الإدارية وفقاً للشكل والإجراءات التي يتطلبها القانون يشكل ضمانة لهم لحماية حقوقهم وحرياتهم من تعسف الإدارة.

إلا أنه وفي جميع الأحوال يجب أن لا يكون هناك إغراقاً في الشكلية وتعدداً في الإجراءات إلى الحد الذي يمكن أن يعرقل سير المرافق العامة أو يجعل نشاطها بطيئاً بصورة كبيرة لأن ذلك من شأنه أن يجعل المصلحتين (العامة والخاصة) في خطر، لذلك فقد حرص القضاء الإداري على عدم شل نشاط الإدارة وحاول التخفيف من تعقيد الشكليات فاستقر على التمييز بين الأشكال الجوهرية والأشكال غير الجوهرية، فالأولى فقط هي التي يترتب على عدم إتباعها المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم، أما الثانية فإن القضاء لم يعرفها وإنما ترك للفقه تمييزها وتحديدها إلا أنها لا تؤدي إلى بطلان القرار الإداري الذي لا تراعى فيه، ويرى جانب من الفقه الإداري أن القضاء اختط لنفسه طريقاً وسطاً فهو لم يتمسك بقواعد الشكل إلى الحد الذي يعيق نشاط الإدارة، وفي نفس الوقت لم يسمح بإهمال هذه القواعد إلى حد إهدار المصلحة العامة ومصلحة الأفراد[1] .

(1) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص761.

الفصل الثاني

الأحكام العامة لنفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد

لقد تحدثنا في الفصل الأول من هذه الدراسة وبإيجاز في مفهوم القرار الإداري وفي أركانه الأساسية التي يجب توافرها ليكون قراراً سليماً من الناحية القانونية شكلاً ومضموناً. والمرحلة الأولى التي يمر بها القرار الإداري السليم هي صدوره عن الإدارة بالشكل والمضمون الذي يقتضيه القانون، أما المرحلة الثانية فهي مرحلة نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة التي صدر عنها وفي مواجهة الأفراد المعنيين به.

ويقصد بالنفاذ هنا قوة التنفيذ التي يتمتع بها القرار، والأصل أن القرار الإداري يعد نافذاً في مواجهة الإدارة منذ تاريخ صدوره، أما بالنسبة لنفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد فإنه يتطلب وجوب علمهم بإصداره.

وسنبحث في هذا الفصل الأحكام العامة لنفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد وذلك من خلال دراسة نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة والاستثناءات الواردة عليه، ووسائل العلم التي يتحقق بها نفاذ القرار في مواجهة الأفراد.

1.2 نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة والاستثناءات الواردة عليه

قلنا أن نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة يكون من تاريخ صدوره، إلا أن هذه القاعدة العامة ترد عليها بعض الاستثناءات، ومن أهمها وجود بعض الإجراءات التي يجب اتباعها لاعتباره نافذاً بحقها هذا من جهة، ومن جهة أخرى قد تعمد الإدارة إلى تحديد تاريخ معين لبدء سريانه، وهنا لا يكون النفاذ بمجرد إصداره.

وفي سبيل توضيح وتفصيل هذه النقاط، سنقوم بالبحث ابتداءً في الأحكام العامة لنفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة، ومن ثم الانتقال للبحث في الاستثناءات الواردة على نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة من تاريخ إصداره.

1.1.2 نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة

بداية لا بد من الإشارة إلى أن تاريخ نفاذ القرار الإداري هو ذالك الوقت الذي بعد تحققه يستحيل على مصدره تعديله أو سحبه أو إلغاءه دون إتباع القواعد القانونية التي حددها القضاء الإداري وفرضها على الإدارة، وهو التاريخ الذي بعد تحققه يستطيع الأفراد مخاصمة مشروعية القرار قضائياً بدعوى تجاوز حدود السلطة[(1)].

وهنا، فإنه وبمجرد صدور القرار الإداري من السلطة الإدارية صاحبة الاختصاص، مستوفياً لأركانه وعناصره، فإنه ينفذ فوراً في حق الإدارة، ودون أن يتوقف هذا النفاذ على علم الأفراد به[(2)].

وقد أقر القضاء الإداري المقارن هذه القاعدة العامة، إذ جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: 'القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية في مجالها الإداري التنظيمي هي بحسب الأصل تتم وتنتج آثارها القانونية من يوم توقيع من يملك سلطة إصدارها وتوجيه الأمر للحكام بالعمل بها وتنفيذها، وعندئذ يكون واجباً على الحكام والمرؤوسين مراعاتها وعدم مخالفتها ولو لم تنشر، إذ أن النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية أو لنفاذها، ولا يقصد منه غير إبلاغ الغير مضمونها حتى تكون حجة عليه، ويفتح به ميعاد طلب إلغائها، ولأن الإصدار بحسب الأصل يتم بمجرد التوقيع على القانون أو اللائحة أو القرار التنظيمي من مصدره، فهو عملية قانونية قائمة بذاتها بخلاف عملية النشر التي هي عمل مادي".

وفي حقيقة الأمر، فإن إلزام الإدارة بالقرارات الصادرة عنها من تاريخ إصدارها يستند إلى فكرة علم الإدارة المفترض بقراراتها، فهي السلطة التي أصدرته، وحيث أن الإدارة هي من رسمت أثار القرار الإداري القانونية، فهي بالتالي تعلم بمحتواه وتأثيره على المخاطب به.

---

(1) j. Auby: Lincompetence “ration & temporis “recherché sur 1application dedans le terms. R.D.P, 1, 54, p.5 ، شطناوي،دراسات في القرارات الإدارية، ص333.

(2) الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ص194.

وعلى الرغم مما سبق، نجد أن الإدارة تعمد في بعض الأحيان إلى إرجاع آثار بعض القرارات الإدارية إلى تاريخ سابق، بحيث تجعل لبعض القرارات أثار رجعية تسبق تاريخ صدورها، وذلك عن طريق النص صراحة في القرار على رجعية أثاره، أو بطريق إعطاء القرار تاريخاً سابقاً على التاريخ الحقيقي، وفي هذا تحايل من قبل الإدارة في مسألة تاريخ صدور القرار الإداري، إلا أنه يمكن الادعاء من قبل كل ذي مصلحة بهذا التحايل الواقع على تاريخ إصدار القرار الإداري، وذلك بالرجوع إلى السجل الخاص بترقيم وتأريخ القرار الإداري(1).

ومن هنا، نجد أن تاريخ صدور القرار الإداري له أهميته لما يترتب عليه من آثار ونتائج، إذ أنه يرجع إلى هذا التاريخ لتقدير صحته ومشروعيته من حيث الاختصاص والتاريخ، كما أنه يرجع إليه في شأن أقدميه حقوق الأفراد التي تنشأ لهم في مواجهة الإدارة العامة، بالإضافة إلى أنه لا تستطيع الإدارة أن تحتج بعدم النشر أو الإعلان، لأنها ترتبط بالقرار الإداري وتلتزم به من تاريخ صدوره(2).

وفي هذا الخصوص، قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد قراراتها بأنه: "وإن كان الأصل في القرارات التنظيمية العامة أن العلم بها لا يفترض إلا من تاريخ نشرها فعلاً فلا تسري في حق ذوي الشأن أو يحتج عليهم بما تضمنته من أحكام إلا من هذا التاريخ، إلا أنه إذا كانت القرارات صادرة من سلطة عليا كمجلس الوزراء بوضع قواعد تنظيمية عامة في شؤون الموظفين فتلتزمها السلطات الأدنى منها، ولم يجر العرف الإداري بنشر مثل هذه القرارات في الجريدة الرسمية وإنما تبلغ إلى الجهات الإدارية المختصة، ولما كانت حقوق ذوي الشأن تتأثر بالميعاد الذي يبدأ فيه تطبيق هذه القواعد، ولم تكن السلطة العليا قد عينت هذا الميعاد حتى يتسع لتبليغ جميع الجهات الإدارية فوجب أن تعتبر هذه القرارات نافذة من تاريخ صدورها باعتبار أن المجلس يضم جميع الوزراء وهم القائمون على رأس السلطات الأدنى المنفذة للقرارات

---

(1) طلبة، عبدالله، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 1993، ص254-255.

(2) محمد علي، إبراهيم، القانون الإداري: النشاط الإداري، منشورات جامعة المنوفية، مصر، (د.ت)، ص322-323.

وذلك حتى لا تتأثر حقوق ذوي الشأن بالتأخير في تبليغها تأخيراً قد يتفاوت أمره فتتفاوت تبعاً لذلك معاملتهم في المسألة الواحدة مما يتنافى مع المجانسة وحسن توزيع العدالة الإدارية"(1).

وعليه، فإن القرار الإداري يعد صحيحاً ونافذاً من تاريخ صدوره، ومن ثم فإنه يسري في حق الإدارة من هذا التاريخ، ويستطيع كل ذي مصلحة أن يحتج بهذا التاريخ في مواجهتها(2).

ومن جهة أخرى، فإن لنفاذ القرار الإداري في حق الإدارة عدة نتائج وآثار، يمكن إجمالها على النحو التالي(3):

1. التزام الإدارة بالقرار الصادر عنها، إذ لا تملك الإدارة العدول عنه إلا في حالات معينة كأن يكون معيباً في أحد عناصره أو يكون غير ملائم في نظر السلطات الرئاسية.
2. إن مشروعية القرار تتحدد من حيث عناصر صحته على ضوء القواعد القانونية المعمول بها وقت نفاذه دون الاعتداد بأي تعديل على هذه القواعد بعد نفاذ القرار.
3. يكون للإدارة منذ تاريخ نفاذ القرار سلطة تنفيذية بالنسبة له، وإن كان هذا التنفيذ يجب أن لا يرتب أثره تجاه الغير إلا بعد الشهر أو العلم بالقرار، ولكون يجوز الاحتجاج عليه من جانب الأفراد بحق الإدارة بالقرار من وقت صدوره لا من وقت تاريخ نشره، بحيث لا يجوز هنا التنصل من تنفيذه بحجة عدم قيام الإدارة بإشهاره أو الإعلام عنه، إذ أن تطلب إشهاره أو العلم به يشترط من أجل نفاذه في مواجهة الأفراد المعنيين به لا من أجل إصداره أو نفاذه.

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، الدعوى رقم 6/898ق، تاريخ 1953/3/25، عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص616.

(2) ليلو، مازن، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص183.

(3) شيحا، إبراهيم، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994، ص200.

وعلى هذا النحو، يحق للأفراد المطالبة بالاستفادة من القرارات غير المنشورة أو المعلنة، وفي هذا الخصوص فقد ميز مجلس الدولة الفرنسي بين القرارات الفردية واللوائح، بحيث أجاز للأفراد المطالبة بالاستفادة من القرارات الفردية التي تصدر لصالحها حتى قبل نشرها أو إعلانها، أما فيما يتعلق باللوائح فقد اشترط نشرها لترتب حقوقاً للأفراد[1].

حيث جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية: "إن نفاذ القاعدة التنظيمية التي أقرها وزير المعارف والتي اعتمدها عميد الكلية غير رهين بإرادة الطلبة ولا بقبولهم إياها، ومن ثم فلا يتوقف على نشرها، إذ تسري هذه القواعد من يوم صدورها ولا سيما أنها لم تتخذ طابع اللائحة النهائية"[2].

وعليه، وبمفهوم المخالفة، فإنه في حال كان القرار الإداري يتخذ طابع اللائحة، فإنه يجب نشره لترتيب آثاره.

وقد اتخذت محكمة العدل العليا ذات النهج، حيث اشترطت نشر القرار الإداري في حال كان من القرارات التنظيمية، حيث جاء في أحد أحكامها بأن: "القرار الإداري التنظيمي لا يجوز العمل به إلا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، لأنه لم يصدر عن السلطة التشريعية حتى تطبق عليه أحكام المادة 93 من الدستور التي تجيز العمل بأي قانون من التاريخ الذي يعين فيه"[3].

كذلك قضت محكمة العدل العليا بأنه: "يعد نشر القرار التنظيمي المتضمن اقتطاع جزء من أراضي المستدعين في الجريدة الرسمية تبليغاً لذوي الشأن ومبدأ لسريان مدة الطعن، ويكتسب القرار الدرجة القطعية ويتحصن من الطعن إذا لم يتم الطعن به خلال المدة القانونية"[4].

---

(1) انظر: الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص491.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الدعوى رقم 8/1157ق، تاريخ 1955/3/1، عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص617.

(3) قرار عدل عليا أردنية رقم 53/40، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع5، لسنة 1953، ص599.

(4) قرار عدل عليا أردنية رقم 97/176، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع9، لسنة 1997، ص4378.

وعليه، فبالنسبة للقرار الإداري الفردي فإنه يسرى في حق الفرد من تاريخ العلم به علماً يقينياً، ويتحقق ذلك بإعلان الفرد بمضمونه، أما بالنسبة للقرار اللائحي فإنه يسري في حق الأفراد من تاريخ نشر القرار على أساس أن اللائحة ما هي إلا نظام من الناحية الموضوعية فتأخذ حكمه بالنسبة لتاريخ بدء سريانها.

وعلاوة على ما سبق، فإنه يتعين الرجوع إلى تاريخ صدور القرار الإداري للحكم على مشروعيته من حيث الاختصاص، وهنا وكما تقتضي القاعدة العامة فإن التظلم الإداري أو القضائي لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار الإداري سواء أكان هذا التظلم إجبارياً أو اختيارياً إلا إذا نص المشرع على ذلك صراحة، أما إذ ترتب على تنفيذ القرار الإداري أضراراً للأفراد لا يمكن تداركها كصدور قرار بحرمان شخص من دخول امتحان، فإن المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا قد أجاز تقديم طلب لوقف تنفيذ القرار عن طريق القضاء لتجنب تلك الآثار[1].

وفي هذا الخصوص نصت المادة (20) من قانون محكمة العدل العليا على أنه: "للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها وللمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقاً لما تقرره من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر ولغيره ممن ترى المحكمة أن عطلاً وضرراً قد يلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية".

وباستقراء هذا النص، نجد أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب وقفه، يكون بتوافر الشروط التالية[2]:

1. أن يكون طلب وقف التنفيذ مستنداً إلى دعوى إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه.

---

(1) الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط4، 1976، ص492.

(2) الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ص195-196.

2. يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها فيما لو حكم بإلغاء القرار، كما لو صدر قرار بهدم منزل أو قرار بحرمان طالب من دخول الامتحان.

3. تقديم كفالة مالية من مقدم الطلب لمصلحة الطرف الأخر أو لغيره ممن ترى المحكمة أن عطلاً وضرراً قد يلحق بهم إذا ظهر طلب التوقيف غير محقق سواء بصورة كلية أو جزئية.

4. أن تكون هناك أسباب جدية يستند إليها طلب إلغاء القرار يقدرها قاضي الموضوع، وهذا الشرط يحقق الحرص على رفض وقف التنفيذ بالنسبة للطاعن الذي يقدم طعناً تأخيرياً فقط أو ظاهراً عدم سلامة أسبابه وقصره على من يكشف طعنه أن إلغاء القرار المطعون فيه محتمل بل أنه مؤكد، وأنه بذلك من مصلحة الإدارة نفسها وقف تنفيذ هذا القرار [1].

وفي حقيقة الأمر، فإن محكمة العدل العليا لم تتطرق بشكل مباشر إلى مسألة نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة، وبالتالي نستند إلى ما يذهب إليه الفقه القانوني في هذا الخصوص، وكذلك ما يؤكده القضاء الإداري المقارن كما هو الحال عليه لدى المحكمة الإدارية العليا المصرية.

ومما تقدم، نخلص إلى أن نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة يبدأ من تاريخ إصداره، إلا أن هذه القاعدة قد ترد عليها بعض الاستثناءات، وهو ما سنتناوله في المطلب الثاني من هذا المبحث.

2.1.2 الاستثناءات على ميعاد نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة

كما ذكرنا في المطلب السابق فإن نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة يبدأ من تاريخ إصداره، إلا أن هذه القاعدة ترد عليها بعض الاستثناءات، من ذلك أن هناك من القرارات ما يلزم لنفاذها إجراءات أخرى من قبيل التصديق أو وجود اعتماد مالي، أو موافقة سلطة أعلى على القرار الإداري، فلا ينفذ القرار إلا من تاريخ استيفاء هذه

---

(1) انظر: هيلات، رمزي، القرار الإداري بين البطلان والانعدام، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2005، ص138.

الإجراءات، كما قد تعمد الإدارة إلى أرجاء آثار القرار إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره وهو ما يعرف بإرجاء آثار القرار الإداري.

ومن جهة أخرى، فإن تنفيذ القرار الإداري قد يتطلب تدخل جهة الإدارة لضمان تنفيذ موحد للقرار الإداري بالنسبة لمختلف الجهات الإدارية المعنية به، وتجعل الفاصل الزمني طويلاً بين صدور القرار وتاريخ نفاذه، فهنا لا يجوز بحال من الأحوال للأفراد التمسك ببدء سريان القرار منذ تاريخ صدوره.

وعلى هذا النحو، لا يجوز للأفراد التمسك بالقرار الإداري منذ تاريخ صدوره، وإنما من التاريخ الذي حددته الإدارة لبدء سريانه، إذ أن الإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة في إقرار بدء سريان القرار الصادر عنها حتى تهيئ له مختلف وسائل التنفيذ.

وفيما يلي أهم الاستثناءات على الأصل وهو نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره، ولكل استثناء مبرراته وضوابطه.

أ. أن يكون القرار الإداري معلقاً على شرط

إن نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط وتحقق آثاره مرتبط بتحقق الشرط الذي علق عليه القرار، حيث أن أغلب الشروط في القرارات الإدارية هي شروط موقفة له، بحيث تؤدي إلى تأجيل أثر القرار حتى يتحقق الشرط الذي يجب أن يكون مشروعاً مما يقتضيه سير المرفق العام، وغني عن البيان أن لجهة الإدارة أن تؤجل آثار قراراتها شريطة أن يكون رائدها في ذلك تحقيق الصالح العام[(1)].

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه يجب أن يكون الشرط الذي علق القرار الإداري عليه مشروعاً، وبخلاف ذلك فأثره في ذلك هو بقاء القرار الإداري سليماً مع بطلان الشرط الذي اقترن بالقرار، وذلك في حالة مطابقة القرار الإداري للقانون موضوعاً[(2)].

وعليه، فإن نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة من تاريخ إصداره لا تسري بالنسبة للقرارات الإدارية المعلقة على شرط واقف، كأن يتعلق قرار التعيين للموظف العام على اعتماد مالي، حيث يتعذر حينئذ تنفيذ القرار الإداري إلا بوجود هذا الاعتماد

---

(1) الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ص196.

(2) المرجع نفسه، ص198.

المالي، وبالتالي فإنه في حال لم يتوافر هذا الاعتماد فلا يجوز للفرد التمسك بالقرار في مواجهة الإدارة.

وقد أكد القضاء الإداري على ذلك في كثير من أحكامه، وفي هذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: "إن القرار الصادر في أوائل يناير سنة 1960 بتوقيف الموظف المتهم والمحال إلى المحاكمة لا يعدو أن يكون في ظل حكم المادة (106) وعلى ضوء الأصول المتقدمة قرار ترقية غير بات وإنما هو قرار معلق على شرط أن يثبت عدم إدانته بحكم يصدر من المحكمة التأديبية، أما إذا تخلف هذا الشرط وقضت المحكمة التأديبية بمجازاته، فإن شرط ثبوت البراءة يكون قد تخلف في حالة هذا الموظف المتهم، وينسحب أثر ذلك على قرار الترقية إلى الدرجة السادسة فيصبح وكأنه لم يكن"(1).

كذلك الأمر، قد يتعلق نفاذ القرار الإداري على شرط فاسخ، ومنها أن تمنح الإدارة ترخيصاً وتعلن استمرار نفاذه على بقاء حالة واقعية أو قانونية معينة، ففي حال زالت تلك الحالة انقضى أثر القرار، كأن يتعلق تعيين أحد الموظفين بشرط تقديم وثيقة تكميلية بالإضافة إلى الأوراق المقدمة ككشف علاماته في الثانوية العامة التي رسب فيها، فإذا ما ثبت أن الشخص الموظف راسب في جميع المواد رسوباً بيناً يدل على الضعف البين لديه، فإنه يجوز للإدارة سحب هذا الترشيح الوظيفي، وبالتالي يعتبر قرار فصله قد تم بعد التعيين(2).

ب. وجود اعتمادات مالية لازمة لتنفيذ القرار الإداري

قد تعمد الإدارة في بعض الأحيان إلى تعليق نفاذ القرار الإداري على شرط وجود اعتمادات مالية لازمة لتنفيذ هذا القرار، وهنا فإن الإدارة لا تلتزم بالتنفيذ إلا عند توافر

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، الدعوى رقم تاريخ 1962/11/17، عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص621.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، قرار رقم293، تاريخ 1963/1/15، الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ص197.

الاعتمادات المالية المطلوبة، ولكن لا يؤثر هذا الشرط على صحة القرار وإلزامه الذي يرتد إلى تاريخ صدوره(1).

وقد أخذ القضاء الإداري المصري بهذا الاستثناء في أحد أحكامه، والتي جاء فيه أنه: "إذا استوفى القرار الإداري أوضاعه ومقوماته التي تجعله نافذاً قانوناً فإنه لا يحول دون ترتيب أثره نفاذ الاعتمادات المقررة من قبل أو عدم كفايتها أو رفض الموظف المختص لأي سبب من التأشير بالصرف، وغاية الأمر أن ذلك يستدعي فقط تأخير الصرف إلى أن تدبر الإدارة المال اللازم، وذلك أن مرتب الموظف بالنسبة لما استحقه فعلاً هو مركز قانوني ذاتي ولّد حقاً مكتسباً واجب الأداء لا يجوز المساس به إلا بنص خاص، ومن ثم لا يقف في سبيل استيفائه هذا الحق ما قد تتعلل به الإدارة من نفاذ الاعتمادات المقررة من قبل وعدم التأشير بالموافقة من المختص بمراقب الصرف"(2).

أي أن القرار الإداري متى كان مستوفياً لجميع عناصره وأركانه فإنه يكون قراراً نهائياً، إلا أنه في حال كان من شأنه ترتيب أعباء مالية جديدة على عاتق الخزانة العامة، فإنه لا يتولد أثره حالاً ومباشرة، إلا إذا كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، أو متى أصبح كذلك بوجود الاعتماد المالي الذي يستلزم تنفيذه(3).

ج. موافقة سلطة أعلى على القرار الإداري

يظهر ذلك بصفة أساسية في إطار العلاقات بين السلطات اللامركزية وسلطات الوصاية، وذلك عندما تخضع قرارات الأولى لتصديق الثانية. فالقانون يخضع السلطات الإدارية اللامركزية لرقابة السلطة المركزية، ومن صور الرقابة التي يكفلها القانون في هذا الشأن خضوع قرارات السلطة اللامركزية لتصديق السلطة المركزية(4)،

---

(1) محمد علي، القانون الإداري، ص323.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، قرار رقم603، تاريخ 1957/6/3، محمد علي، القانون الإداري، ص323.

(3) عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص623.

(4) بدوي، ثروت، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، بيروت، 1968، ص58.

فإذا قامت هذه الأخيرة بالتصديق فإن القرار يسري من تاريخ نفاذه أو من التاريخ المحدد لسريانه، وإذا امتنعت عن التصديق اعتبر القرار كأن لم يصدر[1]، وقد يشترط القانون أن يكون التصديق صريحاً، كما قد يكون ضمنياً، فإذا اشترط القانون صراحة التصديق وجب مصادقة السلطة المركزية على قرارات السلطات اللامركزية لكي تصير نهائية، ولا تنفذ هذه القرارات مهما طالت المدة إلا بالتصديق عليها، أما التصديق الضمني فيتحقق إذا ما نص القانون على اعتبار قرارات السلطة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة زمنية معينة دون إقرارها من سلطة الوصاية، وفي هذه الحالة ينقلب حق التصديق إلى مجرد حق اعتراض على قرارات السلطات اللامركزية[2]. وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري المصرية: "إن المادة 23 من القانون رقم 45 لسنة 1944 الخاص بالمجالس البلدية والقروية –قضت بأن لتلك المجالس أن تفرض الرسوم كما نصت المادة 25 من هذا القانون: 'ألا تكون قرارات المجالس المذكورة فيما تفرض من رسوم تطبيقا لأحكام المادة الثالثة والعشرين السالفة الذكر نافذة المفعول إلا بعد مصادقة الوزير عليه"، والمستفاد من هذه النصوص ولما للمجالس المذكورة من صفة إقليمية تمثيلية للشخصية المعنوية،إن لتلك المجالس الحق في فرض الرسوم البلدية، وكل ما في الأمر أن قراراتها في هذا الشأن لا تعد نافذة إلا بعد تصديق صاحب الوصاية الإدارية عليها، وهو وزير الشؤون البلدية والقروية،وأن تصديقه في هذه الحالة ينص على القرار برمته بما في ذلك التاريخ الذي يحدده المجلس لسريان القرار إذا ما حدد بالفعل تاريخا. ولا يعتبر هذا أثراً رجعياً بل تصديقاً... على أنه لا يجوز لتلك المجالس أن تجعل سريان الرسوم من تاريخ سابق على صدور قرار فرضها من المجالس إذا في هذه الحالة يكون القرار منطوياً على أثر رجعي، وهو ما لا يجوز قانوناً"[3].

---

(1) مهنا، محمد فؤاد، دروس في القانون الإداري (الرقابة القضائية)، 1957، ص163.

(2) العطار، فؤاد، القانون الإداري، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، ص192 وما بعدها.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري، قرار رقم103، تاريخ 29/ديسمبر/1953، المجموعة القضائية الأردنية، السنة8، ص341.

وقضت أيضاً "أن من المسلم به فقهاً وقضاءً أن علاقة الحكومة المركزية بالمجالس البلدية والقروية أن هي إلا وصاية إدارية وليست سلطة رئاسية، وبناءً على ذلك فإن الأصل أن وزير الشؤون البلدية والقروية لا يملك بالنسبة لقرارات هذا المجالس سوى التصديق عليها كما هي أو عدم التصديق عليها كما هي، دون أن يكون له حق تعديل هذه القرارات، ومع ذلك فإنه من المتعين النظر في هذا التعديل الذي يدخله الوزير على قرار المجلس البلدي أو القروي، فإذا كان جوهرياً بحيث يباعد بين ما قرره المجلس وما قرره الوزير، فإن قرار الوزير في هذه الحالة يكون باطلاً لتجاوز سلطته بإجراء التعديل، ويكون قرار المجلس تبعاً لذلك غير قابل للتنفيذ لعدم تصديق الوزير علية. والأمر على خلاف ذلك إذا كان التعديل لا يتناول إلا مسألة لا تمس جوهر الغرض الأصيل من قرار المجلس: ففي هذه الحالة يكون قرار الوزير صحيحاً فيما اتفق فيه مع قرار المجلس، وباطلاً فيما تضمنه من تعديل، لأن الوزير في إجرائه يكون في الواقع قد جاوز سلطته، ويتعين تبعاً لذلك إهمال هذا التعديل، ويصبح قرار المجلس بعد ذلك صحيحاً بأكمله، أي كما أصدره المجلس أصلاً وقابلاً للتنفيذ لأنه في جوهره قد صادف تصديقاً من الوزير"(1)، هذا وقد يعهد القانون إلى هيئة معينة بسلطة التقرير في مجال معين تكون هي صاحبة الاختصاص الأصيل فيه دون سواها، ولكن يعلق نفاذ مفعول قراراتها في هذا المجال على تصديق سلطة أعلى تخضع لإشرافها الإداري فهذا الأثر القانوني قد ترتب في ذاته فور صدور القرار من السلطة المختصة بإصدارة، وإنما أوقف جريانه إلى حين تمام إجراء معين لا يعد بذاته مرحلة من مراحل إصدار القرار، فلا تختلط هذه الحالة إذا بحالة التصديق كمرحلة من مراحل تكوين القرار ذاته والتي لا يوجد القرار الإداري النهائي أصلاً إلا بها، وعلى ذلك فقرار التصديق الذي يصدر عن السلطة الإدارية بمناسبة ممارستها سلطة الإشراف الإداري على ما يتبعها من إدارات ومصالح لا يعد انسحاب أثره إلى تاريخ

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن، قرار 2، رقم315، تاريخ 2/يونيو/1957، المجموعة القضائية الأردنية، السنة11، ص491.

صدور القرار الذي يرد علية من تطبيقات الرجعية المحرمة، لأن المراكز القانونية لم تنشأ ابتداء عنه، وإنما نشأت من قبل عن القرار المصدق عليه(1).

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأن: "المعول علية في بحث الأثر الرجعي إنما هو قرار المجلس البلدي بفرض الرسم لأن المجالس البلدية دون سواها هي صاحبة الحق في فرض الرسوم البلدية في دوائر اختصاصها طبقاً للمادة 23 من القانون رقم 145 لسنة 1944، أما مصادقة الوزير المختص على قرارات فرض الرسوم لنفاذ مفعولها فأنها مجرد مظهر من مظاهر الإشراف الإداري على الهيئات المحلية، وبعبارة أخرى فإن القرار المنشئ للرسم البلدي إنما هو قرار المجلس لا قرار الوزير، فإذا قرر المجلس فرض رسم بلدي وحدد موعد سريانه من تاريخ صدور القرار أو من تاريخ لاحق ثم صادق الوزير بعد ذلك على هذا القرار، فإن تصديقه يتناول القرار وتاريخ سريانه معاً، ولا يعتبر ذلك أعمالاً للقرار بأثر رجعي"(2).

وقد تتأخر الإدارة في تطبيق قراراتها إلى حين اتخاذ إجراء معين كما في حالة القرارات المؤكدة والقرارات المفسرة، على سبيل المثال إذا كلفت الإدارة موظفاً بعمل، وتسلم هذا العمل فعلاً في تاريخ معين ثم تراخت الإدارة بعد ذلك فلم تصدر قرارها بتعيينه إلا من تاريخ لاحق على التصديق على أن يطبق من تاريخ استلامه، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "أن المدعي تسلم العمل على أثر ترشيحه من ديوان الموظفين وبناء على تكليف الجهة الإدارية التي ترشح للعمل بها، وهذا التكليف لا يخرج عن كونه تنفيذا كما اتجهت إلية الهيئة من تعيينه بها، فإذا ما تراخى بعد ذلك صدور القرار المثبت لتعيينه عن يوم تسليمه العمل في الوظيفة التي أسندت إليه، ثم صدر هذا القرار بتعيينه اعتباراً من تاريخ تسليمه العمل بالهيئة فإنه يكون قد أفصح عن المركز القانوني الذي نشأ للمدعي بما انعقدت علية نية الإدارة من تعيينه بها اعتبارا من التاريخ الذي حدد له في قرارها، ومن ثم فإن هذا التاريخ هو الذي يعول عليه في تحديد مبدأ أقدميه المدعي في الدرجة. وهو على هذا النحو لا

---

(1) عبدالباسط، القرار الإداري، ص408 وما بعدها.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري القرار رقم 99، تاريخ 1952/2/12، المجموعة القضائية الأردنية، بند158، ص442.

يشتمل على رجعية بالنسبة للقرار الصادر بالتعيين بل لا يعدو أن يكون من قبيل القرارات المؤكدة وقد كشفت الجهة الإدارية عن مركز المدعي الذي ترتب له من يوم تسلم العمل بناء على تكليفه بذلك باتاً منجزاً"(1).

هذا في مصر، أما الوضع في الأردن فإنه لا يختلف عما هو في مصر، فالتشريعات الأردنية تخضع السلطات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية، والتي من أهم مظاهرها خضوع قرارات السلطات اللامركزية لتصديق السلطات المركزية، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا: "يجب أن يقترن بموافقة رئيس الوزراء قرار عزل الموظف في أمانة العاصمة والصادر عن أمينها"(2). فإذا تم التصديق على قرار السلطات المركزية فإن القرار ينفذ من اليوم المحدد له. وإذا لم يتم التصديق فالقرار يعد كأنه لم يكن. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا: "إن قرار إحالة العطاء من قبل المجلس البلدي بقيمة 5000 دينار يتوقف نفاذة على موافقة وزير الشؤون البلدية والقروية"(3). على أن السلطات المركزية لا تملك بالنسبة لقرارات الهيئات اللامركزية سوى التصديق عليها كما هي أو عدم التصديق عليها كما هي، وليس لها الحق في تعديل القرار زيادةً أو نقصاً، وبهذا تقول محكمة العدل العليا: "إن صلاحية وزير الشؤون البلدية والقروية تقتصر على الموافقة على قرار الإحالة الصادر عن المجلس البلدي أو رفضه وليس له صلاحية الإحالة ابتداء على أي مناقص آخر"(4).

أما إذا لم يخضع القانون قرار السلطة اللامركزية لمصادقة السلطة المركزية، فقرارها نافذ في الوقت المحدد لسريانه دون حاجة لمصادقة السلطة المركزية، حتى وإن

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم333 تاريخ1973/4/21، مجموعة المحكمة في 15سنة، ج3، ص2314؛ وانظر أيضاً حكمها في الطعن رقم 933 لسنة1965، المجموعة السابقة، ص2315.

(2) قرار عدل عليا أردنية رقم66/54، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع7 وع8، لسنة 1966، ص743.

(3) قرار عدل عليا أردنية رقم1/81/129، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد8، لعام 1982، ص1094.

(4) قرار عدل عليا أردنية رقم2/81/129، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع8، 1982، ص1094.

صادقت هذه الأخيرة على قرار السلطة اللامركزية فإن هذا لا يؤثر على القرار سلباً أو إيجاباً، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها حديث نسبياً "لا يوجد في قانون البلديات ولا في نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم ولا في قانون التقاعد المدني ما يوجب تصديق قرار إحالة موظف البلدية على التقاعد من قبل وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئية، وبالتالي فإن تصديقاً على هذا القرار هو من قبيل لزوم ما لا يلزم..."[(1)].

2.2 وسائل العلم التي يتحقق بها نفاذ القرار في مواجهة الأفراد وتطبيقاتها في قضاء محكمة العدل العليا

خلصنا فيما سبق إلى أن القرار الإداري يعد نافذاً في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره باستثناء بعض الحالات والتي ترتبط ببعض الإجراءات الواجب اتخاذها لنفاذ القرار الإداري، أما بالنسبة لنفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد فلا يعد نافذاً ولا يحتج به قبلهم إلا من تاريخ علمهم بهذا القرار.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن العلم بالقرار الإداري من قبل الأفراد يتم من خلال ثلاث وسائل وهي النشر، والإعلان، والعلم اليقيني، وسنقوم بالبحث في هذه الوسائل في المطالب الثلاثة التالية:

1.2.2 نشر القرار الإداري

سنتعرض في هذا المطلب لتعريف النشر وما قد يختلط به من أفكار وأحكام النشر السليم.

تعريف النشر: لقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية النشر بأنه" إتباع الإدارة الشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار"، وهذا التعريف هو التعريف نفسه الذي قال به بعض الفقه، حيث عرف النشر بأنه: "إتباع الإدارة الشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار"[(2)]، وعرفه البعض الآخر بأنه: "إعلان الناس ومنهم صاحب

---

(1) قرار عدل عليا أردنية رقم 352/1998، المجلة القضائية الأردنية لسنة 1999، ص819.
(2) الطماوي،النظرية العامة للقرارات العامة للقرارات الإدارية، ص562.

الشأن بمحتويات القرار الذي تصدره الإدارة حتى يكونوا على بينة منه"[1]، وذهب رأي آخر إلى أنه: "وسيلة رسمية فرضها المشرع على الإدارة مصدرة القرار لإعلام الناس به و أسموه بالعلم الرسمي بالقرار".

النشر والإصدار

يتميز الإصدار عن النشر بأن الإصدار إجراء يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانوناً ما، قد اكتمل وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور، وتكليف السلطة التنفيذية بنشره وتنفيذه ليصبح قانوناً من قوانين الدولة[2]، أي أن الإصدار تصرف قانوني، أما النشر فهو إتباع الإدارة لشكليات معينة ليصل القانون أو القرار لعلم الأفراد، فالنشر إجراء مادي. والإصدار لا يتفق إلا مع القوانين ولا يتعلق بالقرارات الإدارية. أما النشر فيكون لكل منهما، والقانون لا بد من إصداره ونشرة أما القرار الإداري فإنه يخضع للنشر فقط.

والإصدار تصرف قانوني يقوم به رئيس الدولة أي لابد من النص عليه في الدستور فالمادة (112) من الدستور المصري الحالي 1971 تنص على أن "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها" وكذلك المادة (31) من الدستور الأردني 1952 تنص على أن "الملك يصُدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها...".

أحكام النشر:

1. يجب أن يجري النشر وفقاً للنص إن وجد، فإذا ألزم أو نص القانون على إتباع وسيلة نشر محددة فيجب إتباعها ففي مصر: النشر المعتبر قانوناً هو ما ألزمت به المادة 1/24من قانون مجلس الدولة وهو النشر بالجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة[3]. إذن القاعدة العامة هي أنه إذا

---

(1) العطار، فؤاد، القانون الإداري، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، ص621.

(2) الجوهري، عبدالعزيز السيد، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، 1975، ص41.

(3) عبدالباسط، محمد فؤاد، أعمال السلطة الإدارية (القرار الإداري، العقد الإداري) مكتبة الهدايا للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1989، ص219.

وجد نص يقضي بإتباع طريقة معينة للنشر، فيجب أن تتبع، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا: "وغني عن البيان أنه إذا كان القرار الإداري اللائحي ذا طابع تشريعي فإنه لا ينفذ في حق الأفراد إلا من تاريخ نشرة بالجريدة الرسمية ذلك أصل دستوري مقرر"[1].

أما إذا لم يحدد القانون طريقة معينة ففي هذه الحالة يجب أن يكون النشر في جريدة أو نشرة معدة للإعلان أو من شخص أو جهة تختص بذلك، وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري: "لا يحقق نشر القرار في صحيفة سيارة علم صاحب الشأن به، كما أنه لا يغني عن النشر في الجريدة الرسمية أو في نشرة رسمية تصدرها جهة الإدارة بحيث يكون علم صاحب الشأن بما تضمنه معتبراً قانوناً... وجريدة الأساس ليست من هذا القبيل"[2].

وفي الأردن: نصت المادة الثانية، من قانون الجريدة الرسمية رقم29 لسنة 1949 على أنه: "تؤسس جريدة رسمية في المملكة الأردنية الهاشمية باسم الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية وينشر فيها جميع القوانين والأنظمة والمقررات والأوامر والبلاغات والإعلانات الرسمية وما شابهها من المعاملات الرسمية".

وجاءت المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا رقم(12) لسنة 1992 لتؤكد هذا بقولها: "تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (60) ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة". إذن القاعدة العامة في التشريع الأردني هي النشر في الجريدة الرسمية أو بأية وسيلة أخرى كالنشر في الصحف المحلية أو التعليق في الأماكن العامة. وبهذا تقول محكمة العدل العليا: "لا

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1083 تاريخ1966/6/11، الموسوعة الإدارية الحديثة 1985/1946، ج19، قاعدة رقم 300، ص489.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري، تاريخ1948/12/20، مجموعة أحكام مجلس الدولة، السنة3، ص225.

يصار إلى تبليغ القرار إذا تم نشرة في الجريدة الرسمية لأن القانون افترض اطلاع العامة على ما ينشر في الجريدة الرسمية"[1].

أما في فرنسا: فإن الأمر مستقر منذ1870، فقد نصت المادة الأولى من القانون الصادر في 5 نوفمبر 1870 على أن 'إصدار القوانين والمراسيم يستفاد من إدراجها بالجريدة الرسمية بالجمهورية الفرنسية، وهي تنفذ في باريس بعد إصدارها بيوم كامل وفي سائر جهات الجمهورية بعد يوم كامل من وصول الجريدة الرسمية لعاصمة الإقليم، ويجوز النص في المراسيم إلى أن يعمل بها فور صدورها". وفي هذا الشأن قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن نشر القرار الوزاري في المجموعة الرسمية البحرية يعتبر نشراً مطابقاً للقانون[2]. أما إذا لم يتدخل المشرع بتحديد وسيلة نشر معينة، ولم يتعلق الأمر بقرار بقانون فإن الإدارة تتمتع بحرية واسعة في اختيار طريقة النشر المناسبة[3] .

2. يجب أن يكشف النشر عن مضمون القرار

يجب أن يكون النشر كاملاً متضمناً القرار بكافة محتوياته، وكل ما يهم الكافة معرفتهم من القرار بحيث يكون في وسع صاحب المصلحة أن يلم به تماماً، وهذا لا يتأتى إلا إذا تم نشر القرار كاملاً[4].

وفي هذا الصدد ذهب رأي فقهي إلى أن: "النشر في الجريدة الرسمية لا ينتج أثره من حيث بدء سريان الميعاد في حق المدعي إذا كان هذا النشر لم يشمل جميع العناصر التي تمكن صاحب الشأن من أن يتخذ موقفاً يحدد فيه مركزه من طلب

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 85 لسنة1988، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(3)، 1990، ص536؛ وانظر أيضاً حكمها رقم 160 لسنة 1985، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1987، ص847.

(2) C.E 13 Jany 1937, sieur carre, Rec. p.197.

(3) عبدالباسط، أعمال السلطة الإدارية، ص219.

(4) حلمي، محمود، سريان القرارات الإدارية من حيث الزمان، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، 1964، ص321.

الإلغاء"[1]، أما نشر ملخص القرار فلا يكفي للعلم بمضمونه علماً كافياً خصوصاً إذا تضمن القرار أسبابه ولم تنشر الأسباب في الملخص، فعلى الإدارة أن تضَمن النشر جميع البيانات الضرورية للقرار بحيث لا يكون النشر مجرد تنبيه لذوي الشأن بوجوده[2].

وعلى الصعيد القضائي فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في أول الأمر أن النشر الذي تم تلخيصه في الجريدة الرسمية يعد كأن لم يكن، إلا أنه أجاز ذلك إذا كان هذا النشر واجباً لجميع نصوص القرارات إذا كانت هذه النصوص غير مرتبطة بعضها ببعض[3] وكذلك مجلس الدولة المصري اشترط أن يكون النشر كافياً بحيث إذا كان النشر ورد بعبارة مجملة خالية من أي بيان مما لا يتسنى معه للمدعين العلم بتفاصيل المشروع ومحتوياته وتقدير وجه اتصاله بها ومساسه بمصلحتهما فلا يكون النشر والحالة هذه مجدياً في حساب رفع الدعوى[4].

كما قضت محكمة القضاء الإداري بأنه: 'لئن كانت الوزارة قد أعلنت عن مشروع توسيع ترعة بالنشر في الجريدة الرسمية في 1948/9/11. إلا أن هذا الإعلان قد ورد ذكره فيها بعبارة مجملة خالية من أي بيان مما لا يتسنى معه للمدعين العلم بتفاصيل المشروع ومحتوياته وتقدير وجه اتصاله بها ومساسه بمصلحتهم فلا يكون النشر والحالة هذه مجدياً ومحققا لحكمة المشرع في اعتباره مجرياً للميعاد . بل الذي يلزم الاعتداد به في حساب ميعاد رفع الدعوى هو التاريخ الذي استيقن فيه المدعيان وجهة نظر المشرع في اتجاهها وتأثيره في مركزهما[5] وكخلاصة، فإنه يجب على الإدارة أن

---

(1) مهنا، دروس في القانون الإداري (الرقابة القضائية)، ص261.

(2) الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، ص133.

(3) المرجع نفسه، ص134.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم3192، 1985. الموسوعة الإدارية الحديثة 1985/1946، الجزء19، قاعدة رقم506، ص741.

(5) حكم محكمة القضاء الإداري، طعن رقم 194 لسنة1984، مشار إليه في: عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 2000م، ص132.

تنقل القرار إلى علم الأفراد بتمامه وبسائر أحكامه بوسيلة العلم المقررة أي أن تنشر القرار بتفاصيله وبأسبابه إذا كان من القرارات التي يجب تسبيبها وأن تبلغ الأفراد بالقرار كاملاً في حالة القرارات الفردية، فإذا أرادت أن تكتفي بملخصه فيجب أن لا يكون هناك أي شك حول مضمونه. وألا تغفل الإدارة أي حكم من أحكامه الرئيسية(1). ويجب أن تشتمل صيغة النشر مضمون القرار ومحتوياته بحيث يلم به كل ذي مصلحة ولن يتأتى ذلك إلا إذا نشر القرار كاملاً فإذا لخص القرار وجب أن يكون التلخيص وافياً(2).

وبذا المعنى تقول محكمة العدل العليا الأردنية: إن نشر القرارات الإدارية عامة كانت أو فردية في الجريدة الرسمية يعد تبليغاً للكافة إذا كان النشر يتضمن فحوى القرار وذلك عملاً بالمادة 1/12 من قانون محكمة العدل العليا(3). وقبل أن نختم شروط نشر القرار الإداري لابد من الإشارة إلى بعض الإشكالات العملية التي قد يثيرها نشر القرار الإداري.

القاعدة العامة أن مهلة دعوى الإلغاء تبدأ من تاريخ العلم بالقرار. ولكن المشكلة تكمن عندما يتردد نص تنظيمي سبق نشره في قرار تنظيمي آخر، فمن أين تبدأ مهلة دعوى الإلغاء بالنسبة للنص؟ هل من تاريخ نشره الأول أم من تاريخ نشر القرار الذي ردده؟ ذهب رأي –بحق إلى إن النشر الجديد للنصوص التنظيمية لا يفتح من جديد ميعاد الطعن ضد هذه القرارات بل يسري ميعاده منذ نشرها لأول مرة(4). ويرى الباحث أنه إذا صدرت نصوص تطبيقية لنظام (لائحة) سبق نشرها، هنا يمكن الطعن بها إذا نشرت وبنشرها يبدأ ميعاد الطعن فيها.

---

(1) الطماوي، النظرية العامة لقرارات الإدارية، ص563.

(2) العطار، القانون الإداري، ص623.

(3) قرار عدل عليا أردنية رقم 1998/132 تاريخ 1998/6/6، المجلة القضائية الأردنية، العدد(6)، لسنة 1998، ص779.

(4) الجوهري، القانون والقوار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، ص128.

وكذلك يرى الباحث أنه إذا طرأ تعديل على نظام معين يكرر نصوصاً سبق نشرها وسارية، فإنه لا يجوز الطعن في هذه النصوص المكررة ويسقط الحق في الطعن فيها بفوات الميعاد.

2.2.2 تبليغ القرار الإداري

بقصد بالإعلان[1]، كما يقول الدكتور سليمان الطماوي -تبليغ الأفراد بالقرار عن طريق الإدارة[2]، أما المحكمة الإدارية العليا فقد عرفته: "يقصد بإعلان صاحب الشأن الذي يسري منه الميعاد. الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور[3]. والتبليغ ليس له شكل خاص، المهم في ذلك أن يصل القرار إلى علم الأفراد بوسيلة مؤكدة[4]، إلا إذا نص القانون على طريقة معينة فعلى الإدارة أن تلتزم بهذه الطريقة، وإلا فالإدارة لها الحرية في اختيار الطريقة المناسبة لتبليغ المعني، فقد يكون عن طريق شخص، أو بالبريد، أو بالفاكس.

وقد نصت العديد من التشريعات الأردنية على وسائل عدة للتبليغ نذكر منها على سبيل المثال:

1. المادة (6) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988 " 1. كل تبليغ يكون بواسطة المحضرين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .. 3. يجوز إجراء تبليغ الأوراق القضائية بواسطة شركة خاصة" .
2. المادة (53) من نظام مكافحة الإغراق والدعم رقم 26 لسنة 2003[5] "وتكون التبليغات لمقدم الطلب أو الأطراف المعنية بالتحقيق أو طلب معلومات أو إرسال نسخ من الطلب وفقاً لأحكام هذا النظام بموجب كتب ترسل بالبريد المسجل ما لم يستلمها صاحب الشأن أو وكيله باليد من الجهة المختصة".

---

(1) الفقه المصري وكذلك القضاء والمشرع يستعمل كلمة "الإعلان" بدلاً من التبليغ.

(2) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص562.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 190 تاريخ 8 ديسمبر 1962، ص192.

(4) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص563.

(5) الجريدة الرسمية، العدد رقم 4587 تاريخ 2003/3/2، ص3238.

3. المادة (22) من قانون الاستثمار المؤقت رقم 68 لسنة 2006[1]".

ب. على الجهة الرسمية تبليغ طالب الترخيص بقرارها الذي تصدره ... خلال مدة لا تزيد عن سبعة أيام من تاريخ إصداره .

أما التشريعات المصرية، فعلى سبيل المثال تنص المادة 294 من قانون المرافعات على أنه: "يكون إعلان الملزم بالكفالة إما على يد محضر بورقة مستقلة، وإما ضمن إعلان السند التنفيذي أو ورقة التكليف بالوفاء".

إذن القاعدة العامة في توصيل العلم بالقرارات الإدارية هي التبليغ، فإذا ما تعذر ذلك أو استحال فلا بد من النشر، لأن العلم الناتج عن التبليغ هو علم حقيقي بخلاف العلم الذي يتأتى عن طريق النشر فهو علم افتراضي وليس له قوة الإعلان ومن خلال الاطلاع على التشريعات المتعلقة بالتبليغات يتبين لنا أن التبليغ يتم عن طريق الإرسال أو الاستلام، وقد يكون شفوياً.

1. التبليغ عن طريق الإرسال

التبليغ بطريق الإرسال يتم بإبلاغ صاحب الشأن شخصياً بالقرار الذي يتعلق به، ويتم ذلك بإرسال كتاب مسجل (بعلم الوصول) عن طريق البريد إلى صاحب العلاقة شخصيا، أو بطريقة تضمن الوصول إليه شخصياً حتى يتمكن من معرفة القرار الخاص به. وهذه الطريقة أقرها مجلس الدولة الفرنسي بقولة "إشعار البريد المتعلق باستلام خطاب موصى عليه يعتبر قرينه على الإعلان حتى يثبت العكس..."[2].

والمحكمة الإدارية العليا المصرية أجازت الإعلان عن طريق البريد، عندما قضت بأن "القاعدة أن الإعلان لا يخضع لشكليات معينه يتعين سلوكها، فقد يتم عن طريق محضر أو عن طريق خطاب بعلم الوصول"[3].

---

(1) القانون منشور على الصفحة 3238 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4606 تاريخ 2003/6/16.

(2) C.E. 19 JUN 1959 Cazes, Rec. P. 372.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 588، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، ص1045.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية، حيث قضت بأن: "ميعاد الطعن بالقرار الإداري ستون يوماً من تاريخ تبليغه أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى يقضي التشريع تبليغ ذوي الشأن بها إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ[1].

وبالرغم من أن هذه الطريقة أقرّها المشرع وطبقها وأكدها القضاء فإن هناك من ينتقدها بأنها تتضمن إضراراً بالموجه إليه، لأن عمال البريد قد يكونون غير دقيقين ويسلمون الخطابات لغير المعنيين، وإن وصلت فإنها قد تصل في الوقت غير المناسب، لأنها قد تسلم لأناس لا يقدرون مسؤولية التوصيل في الوقت المناسب ويجهلون الآثار المترتبة على ذلك، كما لو سلم الخطاب لبواب المنزل مثلاً[2].

والحقيقة أن إرسال القرار الإداري بالبريد يعد قرينة على العلم به، ولكنه لا يؤدي إلى وصول العلم الحقيقي لصاحب الشأن، في الوقت الذي يقصد بالإعلان وصول العلم بالقرار وليس مجرد افتراض العلم به. وهذا العلم الحقيقي هو الذي يبرر الاحتجاج بالقرار الإداري الذي يجب أن يكون العلم بالقرار حقيقياً، وهذا لن يتأتى إلا إذا وصل العلم لصاحب الشأن على وجه اليقين.

والحديث عن التبليغ عن طريق الإرسال –عدا عن البريد– يجرنا للحديث عن وسائل أخرى هي التبليغ عن طريق الفاكس والإذاعة والتلفزيون والوسائل الالكترونية الأخرى، وقد نصّ على هذه الوسائل العديد من التشريعات سواء في مصر أو الأردن، فالمادة (221) من قانون سوق المال المصري رقم 95 لسنة 1992 نصت على: "... ويقصد بالإعلان التوجه للجمهور، بمواد أو منقولات يتم نشرها أو تداولها على أي نحو وفي أي مناسبة من خلال إحدى الوسائل السمعية أو البصرية المحلية أو الأجنبية المكتوب فيها أو المذاع أو المنقول بوسيلة إلكترونية أو بأية وسيلة أخرى...".

ومن التشريعات الأردنية نصت المادة (11) من قانون تنظيم مهنة المحاسبة القانونية المؤقت رقم 73 لسنة 2003 على أنه: "يتم تبليغ الدعوة لاجتماعات الهيئة

---

(1) قرار عدل عليا أردنية رقم 94/212، تاريخ 1995/5/17، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الأردنية 1993/1997، ص1110.

(2) حلمي: سريان القرار الإداري من حيث الزمان، ص324.

العامة بإرسالها بالبريد المسجل قبل واحد وعشرين يوماً على الأقل من موعد الاجتماع وبالنشر في صحيفتين يوميتين محليتين ولمرة واحدة قبل سبعة أيام من موعد الاجتماع ويجوز تبليغ الدعوة بالوسائل الحديثة بما في ذلك الفاكس والبريد الالكتروني.." [(1)]. وكما قلنا عن الإرسال بالبريد فان هذه الوسائل وان كانت أسرع وأكثر دقة من البريد إلا أنها لا تؤدي إلى العلم الحقيقي بل تعد قرينة على العلم، لأن الإعلان عن طريق الفاكس مثلا قد لا يكون سليماً وقد يتسلمه غير المعني وما يقال عن الفاكس يقال عن الوسائل الإلكترونية الأخرى الإذاعة والتلفزيون.

2. التبليغ عن طريق الاستلام:

تقضى هذه الطريقة بانتقال موظف رسمي إلى موطن الموجه إليه القرار لإعلانه وتبليغه بتسليم الخطاب إليه لقاء توقيع صاحب الشأن على إشعار يثبت أنه استلم الخطاب وتبليغ القرار الإداري بهذه الطريقة يختلف عن تبليغ الإجراء القضائي في بعض الأحيان[(2)]، فالتبليغ القضائي يقصد به تكليف المعلن إليه بعمل ما على سبيل الطلب أو الوجوب، وفي هذا يختلف عن الإعلان الإداري، حيث الغرض منه العلم أو التبليغ لصاحب الشأن دون تكليفه بشيء. ومن الضروري أن يتم التبليغ بصورة تمكن صاحب الشأن من المعرفة التامة بالقرار الخاص به، وهذا يوجب أن يكون التبليغ لصاحب الشأن بصفة شخصية أو على الأقل بطريقة تضمن وصوله إليه شخصياً، وهذا ما أكده القضاء الإداري في العديد من أحكامه. فعلى سبيل المثال قضى مجلس الدولة الفرنسي "بأن إرسال الإعلان إلى وكيل صاحب الشأن لا يعد إعلاناً قانونياً[(3)]، أما مجلس الدولة المصري فيشترط أن يتم الإعلان إلى صاحب الشأن شخصياً إلا في حالة واحده وهي إذا كان صاحب الشأن من ناقصي الأهلية، فيجب أن يكون الإعلان للولي أو الوصي عليه، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا" الإعلان هو الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى علم فرد بعينه أو إفراد بذواتهم من الجمهور.. ويجب أن يوجه الإعلان إلى ذوي المصلحة شخصياً إذا كانوا كاملي

---

(1) الجريدة الرسمية، العدد(7)، رقم 4606 تاريخ 2003/6/16، ص3262.

(2) الجوهري، القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، ص144.

(3) C.E. 10 juill, 1977 Demoiselle language, Rec P548.

الأهلية والى من ينوب عنهم إذا كانوا ناقصي الأهلية[1]، كما قضت محكمة القضاء الإداري أيضاً بأن: تظلم ناقص الأهلية من قرار متعلق به. لا أثر له في جريان ميعاد الطعن بالإلغاء في هذا القرار إذا تمسك وليه بذلك، فالعلم الذي يعتد به بالنسبة لميعاد الطعن بالإلغاء في هذا القرار هو علم الولي وليس علم ناقص الأهلية"[2]. ومما تجدر الإشارة إليه أن رفض صاحب الشأن المخاطب بالقرار الإداري استلام التبليغ لا يحول دون تمام الإعلان وصحته، أي أن رفض المخاطب بالقرار استلام التبليغ لا يمنع من اعتبار التبليغ قد تم صحيحاً، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن: "رفض التوقيع على المحضر الخاص بالإعلان لا يعني عدم حدوث الإعلان ولا يطيل ميعاد الطعن في القرار إذا كان صاحب الشأن قد تلقى إعلاناً بأمر الاعتقال وأنه بعد إخطاره بمحتوى الأمر رفض استلام الصورة المخصصة له كما رفض التوقيع على محضر الإعلان"[3].

3. التبليغ الشفهي:

كان هذا فيما يخص التبليغ كتابة، فهل يجوز أن يتم التبليغ شفهياً إلى صاحب الشأن؟ ذهب رأي –بحق إلى أن إجراء التبليغ يجب أن يتم كتابة ولا يجوز إجراؤه شفاهة، ذلك أن التبليغ يترتب على إجرائه بدء ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري ومن ثم يجب على الإدارة إثبات تاريخ حدوثه وهو أمر يصعب إثباته في حالة إجراء التبليغ شفاهه ويترتب على ذلك أن يظل ميعاد الطعن في القرار مفتوحاً وهذا يؤدي إلى عدم استقرار الأوضاع الإدارية[4]. فالتبليغ يجب أن يتضمن محتويات القرار الجوهرية، كما يجب أن يحتوي على المعلومات التي تسمح بالتحقق من مشروعيته،

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 1159، تاريخ 1958/4/1، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا، السنة3، ص403.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم 2848 تاريخ 1965/6/6، مجموعة المبادئ، ص594.

(3) C.E: Mars 1952, De vaux Rec. P.154

(4) السناري، محمد عبدالعال، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، عين شمس، القاهرة، 1981م، ص107.

وعدم خضوع الإعلان لشكلية معينة، يجب أن لا يحرمه من مقومات التبليغ فيجب أن يظهر فيه اسم الجهة الصادر عنها وأن يصدر الإعلان عن الموظف المختص وأن يوجه إلى صاحب المصلحة شخصياً وكل هذه الاعتبارات لا تتوفر في الإعلان إلا إذا كان كتابة[1]. هذا على الصعيد الفقهي، أما على الصعيد القضائي، فإن مجلس الدولة الفرنسي استقر قضاؤه على عدم جواز الإعلان شفهياً، وضرورة أن يكون الإعلان كتابة[2]، والقضاء الإداري المصري استقر على ذلك أيضاً فالمحكمة الإدارية العليا حددت شروط الإعلان السليم بقولها "القاعدة أن الإعلان ... يتم عن طريق محضر أو عن طريق خطاب بعلم الوصول ..."، أما محكمة العدل العليا الأردنية فقضاؤها مستقر وثابت على أن العلم الذي يعتد به النشر والتبليغ والعلم اليقيني أو إي وسيلة نص عليها القانون تُسري مدة الطعن في القرارات الإدارية من تاريخ تبليغها أو من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية أو تبليغها لذوي الشأن بالطريقة التي يقضي التشريع بالعمل بتلك القرارات بتاريخ معين.. [3]". ولم تتعرض لموضوع التبليغ شفاهه أي لم تأخذ بهذا المبدأ إلا في حكم نادر ووحيد صدر عن محكمة التميز بصفتها محكمة عدل عليا عام 1957 : أن تبليغ القرارات الإدارية قد يكون تحريراً كما يصح أن يكون شفهياً، وأن العلم بالقرار علماً يقيناً يقوم مقام التبليغ[4].

إثبات التبليغ

يقع عبء إثبات حصول التبليغ على الإدارة وعليها أن تثبت تاريخ حصوله، وإلا تعذر تحديد الوقت الذي يبدأ فيه نفاذ القرار في مواجهة الإفراد، وبهذا قضت المحكمة

---

(1) وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، عالم الكتب، بيروت، ط2، 1978، ص244.

(2) C.E: 30 Nov. 1927, Rpyne Rec, P.1133.

(3) قرار عدل عليا أردنية رقم1994/398، تاريخ1995/3/28، منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لسنة1995، ص3101.

(4) قرار عدل عليا أردنية رقم1957/3، تاريخ1957/6/17، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد لسنة1957، ص323.

الإدارية العليا المصرية بأن: "عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة "[1].

كما قضت أيضاً في حكم آخر بأنه: "طالما كان القرار محل الطعن مترتباً على تحديد مركز قانوني متنازع عليه، فإن ميعاد الطعن على هذا القرار لا يبدأ إلا من تاريخ حسم النزاع على المركز القانوني الذي يرتبط بالقرار الإداري ارتباط النتيجة بالسبب. ومحكمة العدل العليا الأردنية لم تخرج عن هذا المبدأ فقضت: "إذا لم يثبت تاريخ تبليغ القرار المشكو منه للمستدعين فإن باب الطعن يبقى مفتوحاً لهم وتكون الدعوى مقدمة منهم خلال الميعاد"[2]، وفي حكم آخر نقول: "إذا لم يثبت وكيل المستدعي ضده نشر القرار المطعون فيه أو تبليغه للمستدعي أو علم به وبأسبابه علما يقينا فيكون الطعن لمجرد العلم وليس بعد الميعاد"[3].

إذن القاعدة العامة أن عبء الإثبات يقع على عاتق الإدارة والتبليغ لا يتطلب شكلية معينة في إجرائه، لذلك ستجد الإدارة أحياناً بعض الصعوبات في إثبات حصوله، الأمر الذي يدعو معه القضاء الإداري إلى قبول كل وسيله تؤدي إلى إثبات حصول التبليغ، الأمر الذي جعل القضاء يقبل كل وسيله تؤدي إلى إثبات حصول التبليغ، لهذا فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بأن التوقيع على أصل القرار يعد دليلاً كافياً على أعلامه به، كما يعد وجود إيصال الخطاب المسجل قرينة على إرسال القرار بالبريد إلى المعلن إليه وكذلك تأشيرة صاحب الشأن على الإعلان بما يفيد الإعلان يثبت الإعلان[4].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 201، تاريخ1968/3/22، مجموعة مبادئ الخمسة عشر عاماً، ج2، مبدأ رقم 265، ص1201.

(2) حكم محكمة العدل العليا رقم83/115، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التميز بصفتها عدل عليا خلال 35سنة، إعداد الأستاذ موسى الأعرج، ج2، السنة1983، ص951.

(3) عدل عليا رقم 84/150، المرجع نفسه، ص1007.

(4) C.E : 15 Mars 1929, Gronier, Rec, p.310.

3.2.2 العلم اليقيني

نظرية العلم اليقيني نظرية قضائية، لا تستند إلى نصوص تشريعية، وليست قاصرة على العلم الحقيقي الواقعي الناتج عن غير الإعلان والنشر أي بالتنفيذ والإقرار، بل تنطبق على جميع وسائل العلم[1]، وقد وضع القضاء شروطاً لتطبيق هذه النظرية، لذا سنبين شروط تطبيقها ووضعها في القضاء الفرنسي والمصري والأردني.

أولاً: شروط تطبيق نظرية العلم اليقيني

1. أن يحصل العلم بغير طرق النشر أو التبليغ

يحصل العلم بغير طريق النشر أو التبليغ عندما تتراخى الإدارة عن نشر القرار أو تبليغه أو عندما لا تقوم بنشره أو تبليغه مطلقاً. وفي هذه الحالة يحصل العلم –عن غير طريق الإدارة– بالصدفة أو علم به عن طريق شخص آخر، أو تتخذ الإدارة إجراءات لتنفيذ القرار قبل تبليغ صاحب الشأن، ففي مثل تلك الحالات يتحقق علم صاحب الشأن ولكن هذا العلم لا يكون علماً يقينياً إلا إذا ظهر دليل أو وقعت واقعه أو ظهرت قرينة تدل على علمه بالقرار، كأن يتقدم صاحب الشأن بتظلم إداري ضد القرار أو أن يلتحق الموظف بمركز عمله المنقول إليه أو أن يتسلم موظف راتبه ناقصاً بعد صدور قرار الحسم من راتبه[2]. وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: يثبت العلم اليقيني الشامل للقرار الإداري من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة وللقضاء الإداري في رقابته القانونية التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة وتقدير الأثر الذي يمكن أن ترتبه عليها من حيث كفاية العلم أو تصوره، وذلك حسبما يتم تثبيته من أوراق الدعوى وظروف الحال[3]، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: "يعد علماً يقينياً بالقرار الإداري

(1) انظر: وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ص227؛ حلمي سريان القرارات الإدارية من حيث الزمان، ص327.

(2) وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ص206.

(3) محمد علي، القانون الإداري، ص328.

تقديم المستدعي استدعاء إلى نقيب المحامين يطلب فيه إعادة النظر في قرار شطب اسمه من سجل المحامين المتدربين"[1].

2. أن يكون العلم يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً

استقرت أحكام القضاء الإداري على الأخذ بنظرية العلم اليقيني وحدد شروط الأخذ بها وهي أن لا يكون العلم ظنياً ولا افتراضياً، بل يجب أن يكون علماً حقيقياً، فإذا توافرت هذه الشروط يقوم العلم اليقيني مقام النشر والإعلان في جريان ميعاد الطعن، وأحكام القضاء الإداري–سواء في مصر أو الأردن– غزيرة ومتواترة، فمحكمة القضاء الإداري جرى قضاؤها منذ نشأتها على هذا حيث تقول "ميعاد الستين يومياً المقررة لطلب إلغاء القرارات الإدارية يبدأ من تاريخ إخطار ذوي الشأن بهذه القرارات، وذلك إما بإعلامهم بها أو بالنشر عنها بإحدى طرق النشر المقررة في القانون، ويستثنى من هذه الحالة ما إذا قام الدليل على علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه ومحتوياته علماً نافياً للجهالة أو أن الجهة الإدارية قامت بتنفيذه وأحيط علما بهذا التنفيذ، فيبدأ سريان ميعاد الطعن في هاتين الحالتين من تاريخ ثبوت العلم في الحالة الأولى ومن تاريخ وقوع التنفيذ في الحالة الثانية.."[2]. كما استقرت إحكام المحكمة الإدارية العليا على هذا القضاء فتقول: قد استقر قضاء هذه المحكمة على أن القرارات التنظيمية العامة هي التي يسري ميعاد الطعن فيها من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية. أما القرارات الفردية التي تمس مراكز قانونية ذاتية فيسري ميعاد الطعن فيها من تاريخ إعلانها إلى صاحب الشأن، ويقوم مقام النشر والإعلان تحقق علم صاحب الشأن به (القرار) علما يقينيا لا ظنيا"[3].

وأحكام محكمة العدل العليا الأردنية أيضاً مستقرة ومتواترة في الشأن فقضت بحكم حديث لها: "العلم بقرار مجلس نقابة المحامين المطعون فيه يقضي أن يكون يقينياً لا

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1113، تاريخ1965/2/7، المجموعة، السنة 10، ص618.

(2) قرار عدل عليا أردنية، رقم93/51، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد6، لعام 1993، ص1176.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 223، تاريخ1948/1/14، مجموعة المبادئ، ص366.

افتراضياً كما يفترض أن يشمل العلم مضمون القرار، وأن يثبت هذا العلم بتاريخ محدد حتى يمكن حساب الميعاد"[1]. وفي نفس المعنى تقول "إذا لم يرد في الملف ما يفيد بأن المستدعي علم بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً فيكون الدفع بأن الدعوى مستوجبة الرد شكلاً غير وارد" [2] إذن فقضاء محكمة العدل العليا مستقر على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يسد مسد التبليغ والنشر متى كان هذا العلم قاطعاً في معرفة الطاعن بالقرار ومضمونه[3].

3. أن يكون العلم اليقيني منصباً على جميع عناصر القرار الإداري

يجب أن يكون العلم شاملاً لجميع عناصر القرار الإداري وهي الإرادة والمحل والسبب، فمن حيث الإرادة، يجب أن يتبين مصدر القرار والشكل الجوهري الذي اتخذ في إصداره، وتاريخ القرار، ومن حيث المحل–وهو نقل الفرد من مركزه القديم إلى مركزه الجديد– فيجب بيان ذلك بعناصره. ومن حيث السبب، يجب بيان المناسبة التي من أجلها صدر القرار، فإن كان القرار مما يجب تسبيبه وجب بيان السبب في اتخاذه[4]. أما على المستوى القضائي، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا بأن "قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن العلم اليقيني الذي بدأ فيه سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو العلم بالقرار وبكافة عناصره علما يمكن الطاعن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه، ومن ثم يحدد الطريق للطعن فيه"[5].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم 2810، تاريخ1992/11/20، الموسوعة الإدارية الحديثة، 1985، 1993، ج35 قاعدة رقم317، ص941.

(2) قرار عدل عليا أردنية رقم 223، لسنة2002، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الأعداد 1، 2، 3، لعام2003، ص115.

(3) قرار عدل عليا أردنية، رقم 314، لسنة1993، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لعام1994، ص41.

(4) وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ص208.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2636، تاريخ1988/3/8، مجموعة المبادئ، السنة33، ج2، بند170، ص1067.

ومحكمة العدل العليا الأردنية، أكدت هذا في أكثر من حكم فقررت "العلم بالقرار... يقتضي أن يكون يقينياً لا افتراضياً، كما يفترض أن يشمل العلم مضمون القرار وأن يثبت هذا العلم بتاريخ محدد حتى يمكن حساب الميعاد"(1). وفي حكم آخر قضت: أن العلم بالقرار الإداري يسد مسد التبليغ والنشر متى كان هذا العلم قاطعاً في معرفة الطاعن بالقرار ومضمونه"(2). من خلال عرض هذه الأحكام يتبين لنا أن القضاء الإداري في مصر والأردن استقر على الأخذ بنظرية العلم اليقيني. ويحمد على مسلكه حين اشترط في هذا العلم أن يكون يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وأن يكون هذا العلم شاملاً لجميع العناصر التي تمكّن صاحب الشأن من أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه، ويحدد على إثر ذلك طرق الطعن فيه.

4. أن يكون العلم شاملا لجميع عناصر المركز القانوني الجديد

يجب أن يكون العلم شاملاً لجميع العناصر المبينة للمركز القانوني، ويجعل صاحب الشأن في حالة تسمح له بالإلمام بكل ما يجب معرفته حتى يستطيع تبين حقيقة أمره بالنسبة للقرار، ويمكنه من تعرف مواطن العيب إذا كان لذلك وجه(3)، فالمركز القانوني تنشئه الإدارة طبقاً لقاعدة تنظيمية معينة تترتب عليها مزايا وتكاليف واستحقاقات معينة، وذلك كله مما يجب أن يعلمه الفرد من القرار الصادر في حقه الذي يمسه. فيجب أن يكون القرار المنشئ للمركز القانوني قد صدر تطبيقياً للقاعدة التي يخضع لها الفرد في مركزه القديم، كموظف يرقى من درجة إلى درجة فإذا كان القرار يؤدي إلى تدرج معين بين القرناء – كأسبقيات الطلبات للترخيص أو أقدميات

---

(1) قرار عدل عليا أردنية، رقم126، لسنة2002، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الأعداد 1، 2، 3، لعام2003، ص41.

(2) قرار عدل عليا أردنية، رقم5، لسنة1994، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(3)، لعام1994، ص685.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن، رقم658، تاريخ1951/6/13، المجموعة، ص1067.

الموظفين – فيتطلب العلم أن يحمل القرار ما يدل على ترتيبه كرقم الطلب بالنسبة للأسبقيات، أو بيان أن الحركة قد قامت على أساس الأقدمية[1].

وكذلك يجب معرفة وقت نفاذ القرار، فان لم يحدد وقت سابق أو لاحق حمل على تاريخ صدوره، فإن تبين غيره لم يحتج به على الفرد ولا يعتبر علمه في هذا الخصوص متكاملا إلا من وقت ما تبينت له حقيقته، وفي هذا الصدد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "قيام المدعي بالعمل بإدارة شؤون العاملين لا ينهض دليلاً على علمه بقرار تخطيه في الترقية بالاختيار[2].

كما قضت أيضاً "بعدم سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في مواجهة من لم يعلم بواقعه جوهرية لا يمكن تبين حقيقة مركزه إلا نتيجة العلم بها[3].

ولا يعد المدعي عالماً بمركزه القانوني علماً شاملاً، إذا كان هناك خفاء أو منازعة في تسوية حالته في أقدميته، أو تراخت الإدارة في تسوية حالته بدون موجب أو كان رافعاً دعواه بالطعن في قرارات إدارية معينة، فمنذ أن يصدر الحكم لصالحه بتسوية حالته أو تجري الإدارة هذه التسوية طوعاً بعد تراخ أو يصدر الحكم لصالحه بإلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها، يتحدد مركزه القانوني[4].

فإذا كان قد تظلم من القرار المطعون فيه فيفترض علمه في هذه الحالة من تاريخ التظلم. وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "طالما كان القرار محل الطعن مترتباً على تحديد مركز قانوني متنازع عليه فإن ميعاد الطعن على هذا القرار لا يبدأ إلا من تاريخ حسم النزاع على المركز القانوني الذي يرتبط به القرار الإداري ارتباط النتيجة بالسبب"[5].

---

(1) وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ص210.

(2) الطعن رقم 319، تاريخ1975/1/19، مجموعة مبادئ الخمسة عشر عاماً 1980/1965 الجزء الثاني، مبدأ276، ص1208.

(3) الطعن رقم 234، تاريخ1966/11/20، المجموعة السابقة، الجزء الثاني مبدأ 277، ص1208.

(4) وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ص210.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1101، تاريخ1993/12/7.

5. أن يسمح العلم بتحديد طريق الطعن

يجب أن يبين العلم اليقيني طبيعة تصرف الإدارة فيما إذا كان هذا التصرف يعد قراراً إدارياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء أو مجرد إجراء من الإجراءات الداخلية، فمجرد نعت الإدارة لعملها بالقرار لا يعني أنه من القرارات الإدارية، بل لابد وأن يؤثر في المراكز القانونية لذوي الشأن(1).

هذا وقد نفت المحكمة الإدارية العليا عن قرارات تقدير قيمة مخالفات البناء صفة القرار الإداري لعدم تأثيره في مركز قانوني معين بالمعنى المستوجب لقيام القرار الإداري(2). وكذلك لا يكون العلم كافياً لسريان ميعاد الطعن إذا لم يتبين من القرار أنه تمهيدي أو إنشائي أو تنفيذي، لأنه لا يسمح بتحديد طريق الطعن، ومثاله أن تخطر الإدارة المتعاقد معها بأن يدفع مبلغاً من المال دون بيان سببه، أهو تأمين مطلوب للتمهيد لعمل معين، أم هو غرامة وقعت عليه. وأخيراً يجب ذكر مصدر القرار أو القاعدة التي استند إليها لان ذلك يؤدي إلى خفاء جهة الاختصاص بالطعن أهو القضاء الإداري –إن كان مصدره إدارياً –أم هو القضاء المدني– أن كان مصدره جهة خاصة كما يؤدي إلى خفاء أوجه الطعن الممكن الاستناد إليها(3).

ثانياً: موقف القضاء من نظرية العلم اليقيني

1. القضاء الفرنسي

في بادئ الأمر وسّع مجلس الدولة الفرنسي من نطاق الأخذ بنظرية العلم اليقيني، حيث كان يقبل اعتراف صاحب الشأن بعلمه بالقرار، أو الاستناد إلى أي قرينة يستشف منها علم صاحب الشأن به، فإذا استوثق من توافر شروط النظرية قام

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم997، تاريخ1987/12/12، المجموعة السنة27، بند12، ص92.

(2) طعن رقم 1547، تاريخ1990/12/29، الموسوعة الإدارية الحديثة، 1993/1985، ج35، قاعدة306، ص913.

(3) وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ص212.

بتطبيقها فيما يتعلق بسريان ميعاد الطعن من تاريخ ثبوت العلم اليقيني[1]، وقد قضي بأن ميعاد الطعن في القرار الإداري بالنسبة للإدارة يبدأ من يوم وصول القرار إلى حوزتها، ويثبت ذلك بكل وسائل الإثبات[2]. وفي مرحلة تالية، وبالتحديد منذ عام 1928 عدل المجلس عن قضائه السابق، وسلك مسلكاً يتسم بالتشدد في تطبيق هذه النظرية، فقضى بأنه ما لم يستند العلم اليقيني إلى النشر أو الإعلان فإن ذلك لن يؤدي إلى بدء ميعاد الطعن. وفي حكم آخر قضي بأن "تنفيذ صاحب الشأن القرار لا يعد بمثابة قرينة على علمه بالقرار علماً يقينياً"[3].

ويعتقد البعض أن عدول المجلس كان لأسباب عديدة في مقدمتها كفالة مصلحة الأفراد[4]، ويقول الدكتور الطماوي في هذا الشأن "العلم اليقيني يقوم في معظم الحالات على قرائن، وهذه القرائن لن تبلغ في دلالتها مبلغ الإعلان كما إن إضافة واقعة جديدة لبدء سريان المدة لم ينص عليها القانون يتنافى مع سياسة المجلس في التخفيف عن الأفراد وتلمس الأعذار لهم في تأخير بدء سريان المدة على قدر الإمكان حيث يرجع بعض الفقهاء ذلك لأسباب عملية وهي انتشار وسائل النشر والإعلان بدرجة تغني عما عداها[5].

وأخيراً انتهى المجلس إلى هجر نظرية العلم اليقيني وإقرار فكرة العلم شبه الرسمي، وهو العلم الذي لا يتأتى ولا يصح إلا بالإعلان أو بالنشر، ويعد العلم بهذا الشكل مجرياً لسريان ميعاد الطعن. وبهذا أصبح نطاق تطبيق النظرية قاصراً على حالات محددة منها أنه عدّ رفع التظلم الولائي دليلاً على علم صاحب الشأن بالقرار، ومن

---

(1) عبدالمجيد، محمد السيد، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، 2000، ص128.

C.E: 29/1/1909. Sieur, Rec, R.P. 993.(2)

C.E: 14, dec., 1928, Lamborot, Rec, P.1304.(3)

(4) الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، ص 150.

(5) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص630 وما بعدها.

تاريخ هذا التظلم يحسب ميعاد الطعن في القرار[1]، كما قضى المجلس بأن المذكرة التي تم توقيعها بمثابة عقد للتطوع في الخدمة وفي حضور صاحب الشأن تعد إعلاناً في مواجهته[2].

وخلاصة القول أن مجلس الدولة الفرنسي حالياً لم يعد يقر فكرة العلم اليقيني إلا في أضيق الحدود، وفي حالات تكاد تكون محدودة[3].

2. القضاء المصري

يختلف موقف القضاء المصري عن موقف مجلس الدولة الفرنسي، فيما يتعلق بتطوير نظرية العلم اليقيني، ففي حين طبق مجلس الدولة الفرنسي النظرية على إطلاقها بعد ظهورها ثم عاد وحدد نطاق تطبيقها على حالات محددة ثم انتهى به الأمر إلى إقراره فكرة العلم شبه الرسمي بدلاً من العلم اليقيني نجد أن مجلس الدولة المصري ما زال يأخذ بهذه النظرية ويطبقها بصورة شاملة، غير أنه قيدها بشروط تضمن الاحتفاظ بمصالح الأفراد بحيث لا يسري القرار في مواجهتهم إلا وهم يعلمون به على سبيل اليقين، كما لو كان قد أعلن إليهم.

وقد حددت محكمة القضاء الإداري منذ نشأتها نطاق تطبيق النظرية، حيث قررت: "ميعاد الستين يوماً المقررة لطلب إلغاء القرارات الإدارية.. يبدأ من تاريخ إخطار ذوي الشأن بهذه القرارات، وذلك إما بإعلانهم بها أو بالنشر عنها بإحدى طرق النشر المقررة في القانون.. ويستثنى من هذه الحالة ما إذا قام الدليل على علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه ومحتوياته علماً نافياً للجهالة أو أن الجهة الإدارية قامت بتنفيذه وأحيط علماً بهذا التنفيذ، فيبدأ سريان ميعاد الطعن في هاتين الحالتين من تاريخ ثبوت العلم في الحالة الأولى ومن تاريخ وقوع التنفيذ في الحالة الثانية"[4].

---

(1) C.E.: 2, Nov, 1956. Choboni, 1957, P.50.

(2) C.E: 13, Avril, 1956. Leontieff et autres, Rec, P.724.

(3) الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، ص151.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 223، تاريخ1948/1/14، المجموعة، ص366.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا القضاء بقولها: "استقر قضاء هذه المحكمة على أن القرارات التنظيمية العامة هي التي يسري ميعاد الطعن فيها من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية. أما القرارات الفردية التي تمس مراكز قانونية ذاتية فيسري ميعاد الطعن فيها من تاريخ إعلانها إلى صاحب الشأن، ويقوم مقام النشر والإعلان تحقق علم صاحب الشأن به علماً يقينياً لا ظنياً"[1] ، وفي حكم آخر حددت المحكمة شروط تطبيق النظرية".. أما العلم الذي يقوم مقام الإعلان فيجب أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً وأن يكون شاملاً لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، ويستطيع أن يحدد على مقتضى ذلك طريقه في الطعن فيه، ولا يمكن أن يحسب الميعاد في حقه إلا من اليوم الذي يثبت فيه قيام هذا العلم اليقيني الشامل على النحو السالف إيضاحه..."[2].

3. القضاء الأردني

حذت محكمة العدل العليا حذو مجلس الدولة المصري فأخذت بنظرية العلم اليقيني بصورة شاملة واشترطت أن يكون هذا العلم علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، بحيث يقوم مقام التبليغ أو الإعلان.

ولا يكاد يخلو حكم من أحكام محكمة العدل العليا يتعرض لموضوع سريان ميعاد الطعن في القرارات الإدارية إلا ويؤكد أن العلم اليقيني الذي يحصل عليه صاحب الشأن يقوم مقام النشر والإعلان، وبالتالي يحسب من تاريخه ميعاد سريان هذا الميعاد.

وتستهل المحكمة أحكامها دائماً بالعبارة التي تؤكد أن: "العلم اليقيني بالقرار الإداري، يسد مسد التبليغ والنشر.."[3]، ومن أوضح أحكامها وأقدمها نسبياً حكمها

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 2810، تاريخ1992/11/20، الموسوعة الإدارية الحديثة 1993/1985، ج35، قاعدة رقم 317، ص942.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم1113، تاريخ1965/2/7، السنة10، ص618.

(3) حكم محكمة العدل العليا رقم314، تاريخ1993، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، 1997/1993، القسم الثالث إعداد المكتب الفني، المطبعة الوطنية، عمان، ص1073، والحكم رقم53، تاريخ1996، ص1153.

الصادر عام 1964 الذي تقول فيه: "استقر القضاء على أن علم صاحب الشأن بالقرار الإداري يقوم مقام الإعلان والنشر، ولو لم يتعرض القانون إلا لواقعتي النشر والإعلان في تبليغ القرارات الإدارية ولكنها وسيلة للعلم فقط، فإن تحقق العلم من غير طريقهما يؤدي إلى بدء سريان المدة"[1]، غير أن محكمة العدل العليا اشترطت لكي يعتد بالعلم الذي يقوم مقام التبليغ والنشر أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً[2]، وأن يكون علماً يقينياً بفحواه وأسبابه وعلته[3]، لذلك قررت "أن مشاهدة المستدعي لأعمال البناء والإنشاءات التي تقوم بها الشركة صاحبة المشروع لا يشكل علماً يقينياً بالقرار المشكو منه لأن العلم اليقيني الذي يسد مسد التبليغ هو العلم بفحوى القرار ومضمونه..." [4] وقررت أيضاً: "أن مراجعات المستدعي للدوائر الرسمية وما قدمه من تظلمات كانت قبل صدور القرار الطعين، وبالتالي فلا تعتبر هذه المراجعات دليلاً على العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه.."[5].

وفي المقابل اعتبرت محكمة العدل العليا أن قيام صاحب الشأن بتنفيذ القرار قرينه على علمه علماً يقينياً بالقرار: "بما أن المستدعي يعلم بالقرار المشكو منه علماً يقينياً قاطعاً لا ظنياً ولا افتراضياً بدليل نفذ مضمونة والتحق بعمله في موسكو مستشاراً ثقافياً منذ 1997/7/1، فإن تقديمه الدعوى للطعن بهذا القرار بتاريخ 1998/12/19 يكون

---

(1) قرار عدل عليا أردنية، رقم13، لسنة1964، المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها عدل عليا، 1987/1953، إعداد الأستاذ موسى الأعرج، ص244، وانظر أيضاً على سبيل المثال: المبادئ ذوات الأرقام التالية من المرجع نفسه 380، 599، 711، 895، 945، 1203، 1845، 1960.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم160، لسنة1984، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(3)، لعام1987، ص849.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم59، لسنة1997، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(5)، لعام1997، ص700.

(4) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم472، لسنة1998، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(2)، لعام1999، ص698.

(5) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم481، لسنة2000، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، العدد(9)، لعام2001، ص369.

واقعاً بعد فوات المدة القانونية"[1]، وقررت أيضاً: " أن القرار المشكو منه قد صدر بتاريخ 1997/9/10 وتم تبليغه للمستدعي وعلم به علماً يقينياً بنفس يوم صدوره، حيث قام بالتوقيع لدى المركز الأمني المختص لإثبات وجوده وحيث إن المستدعي قد تقدم بهذه الدعوى بتاريخ 1998/1/27 فإنها تكون مقدمة بعد فوات المدة القانونية.."[2].

ثالثاً: إثبات العلم اليقيني

يتم إثبات العلم اليقيني من أية واقعة أو قرينه تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة، وهذا العلم قد يستخلص من الواقع ما يؤيد توافره ويقطع بحصوله[3]، ومتى قام الدليل القاطع وفقاً لمقتضيات ظروف النزاع وطبيعته على علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، بحيث يكون شاملاً لجميع محتوياته، بدأ ميعاد الطعن من تاريخ ثبوت هذا العلم[4]، و تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الصدد: "وللقضاء الإداري في أعمال رقابته القانونية التحقق من قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث كفاية العلم أو قصوره، وذلك حسبما تتبين المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال"[5].

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم538، لسنة1998، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(11)، لعام 1999، ص592.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم28، لسنة1998، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(5)، لعام 1998، ص454.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم116، تاريخ1953/5/10، المجموعة، س7، ص1152.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 743، تاريخ1989/1/7، المجموعة، السنة34، ص413.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم659، تاريخ1976/11/23، المجموعة في 15سنة، ج1، ص506.

وقد يستفاد العلم اليقيني بصورة قاطعة كتقديم صاحب الشأن تظلمه إلى الجهة الإدارية المختصة، فلولا علمه بالقرار المتظلم منه ما قدم تظلمه[1]، وقد يستخلص من أصداء إعلامية وشعبية أحاطت بصدور القرار[2].

وقد يستخلص أيضاً من مضي مدة طويلة على صدور القرار، فقرار الترقية الذي يطعن به بعد مضي (18) سنة استخلصت المحكمة الإدارية العليا المصرية من طول هذه المدة علم صاحب الشأن علماً يقينياً، لأن صاحب الشأن طول هذه المدة كان مستمراً في جهة عمله، وكان بإمكانه معرفة هذا القرار فقضت: "من حيث أن المدعي يطالب بإلغاء القرار الصادر بتخطيه في التعيين إلى درجة صانع ممتاز اعتباراً من 1956/3/24، ولم يقم الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري إلا في 1974/9/28، أي بعد فوات أكثر من ثمانية عشر عاماً، على الرغم من كونه يعمل طوال هذه المدة في الحكومة، وفوات هذا الوقت الطويل من تاريخ صدور القرار محل الطعن حتى تاريخ إقامة الدعوى، مما يرجح علمه بالقرار، ذلك أنه على علم تام بمركزه القانوني من وقت التعيين. وكان عليه أن ينشط دائماً إلى معرفة القرارات الصادرة في شأن زملائه المعاصرين العاملين معه في المصلحة التي يعمل بها، والقرارات تصدر شاملة الكثير منهم، وهو من بينهم، وكان من الميسور عليه دائماً وأمامه هذا الوقت الطويل أن يحدد مركزه بينهم وأن يطعن في ميعاد مناسب، خاصة وأن تحديد الطعن على القرارات الإدارية بستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار مرده في الفقه والقضاء الإداري إلى ثبات المراكز القانونية وعدم زعزعتها، وفوات هذه المدة الطويلة بادعاء عدم العلم يؤدي إلى إهدار المراكز القانونية التي استتبت على مدار السنين ويقوم قرينه قانونية

---

(1) قرار عدل عليا أردنية، رقم51، لسنة1993، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا 1997/1993 القسم الثالث، المكتب الفني، القاهرة، ص1050.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقمه 3222، تاريخ1987، الموسوعة الإدارية الحديثة، 93/85، ج35 قاعدة 3765، ص1086.

على افتراض العلم بالقرار الإداري محل الطعن وفوات مواعيد الطعن عليه مما يجعله حصيناً من الإلغاء"[1].

ولكن هذه القرينة –طول المدة– ليست قاعدة تسير عليها المحكمة وتستخلص منها دائماً أن صاحب الشأن كان عالماً علماً يقينياً بالقرار، ففي ظروف وملابسات أخرى لا يعتد بطول المدة كقرينة تدل على علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بخصوص قرارات تخطي في الترقية (الترفيع) صادرة في أعوام 1964، 1965، 1966، لم يثبت علم المدعية بها وقت صدورها بأي طريقة من طرق العلم، وحيث علمت بها تظلمت منها في 1971/2/22 ثم طعنت فيها بالإلغاء في 1971/5/12 فرفضت المحكمة دفع الإدارة باستخلاص العلم اليقيني من طول المدة الفاصلة بين صدور قرارات التخطي والتظلم منها فقضت".. وبعدما ثبت عدم علم صاحب الشأن بها بأي من طرق العلم خلال هذه الفترة، والقول بتحقق العلم اليقيني لمجرد فوات عدة سنوات فاصلة بين صدور القرار والتظلم منه هو مجرد ظن ولا يفيد شيئاً لقيامه على احتمال غير ناشئ عن دليل يحمل عليه، والعلم بالقرار –وعلى ما جرى عليه قضاء المحكمة– يجب أن يكون يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً".

هذا وقد استقر قضاء المحكمة على النحو السابق بيانه، ومن أحكامها الحديثة التي فصلت فيه هذا المبدأ حكمها الذي قالت فيه: "ومن حيث إنه كان من المبادئ المقررة أن العلم بالقرار الإداري الذي يعول عليه في مجال سريان ميعاد دعوى الإلغاء يتعين أن يكون بالغاً لحد اليقين بحيث لا يقوم على ظن أو يبنى على افتراض إلا أن هذا المبدأ لا ينبغي التوصل به للطعن على القرارات الإدارية مهما طال عليها الأمد، لذلك فقد سبق لهذه المحكمة أن قضت بأن استطالة الأمد بين صدور القرار وبين سلوك سبيل الدعوى بطلب إلغائه هو مما يرجح العلم بالقرار إذ على العامل أن ينشط دائما إلى معرفة القرارات التي من شأنها المساس بمركزه القانوني بأن يبادر إلى اتخاذ إجراءات اختصاصها في الوقت المناسب، خاصة وأن تحديد ميعاد الطعن بستين يوماً

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 663، تاريخ1974/3/28، المجموعة، السنة29، ج2، بند135، ص854.

من تاريخ العلم بالقرار إنما يستهدف استقرار المراكز القانونية وعدم زعزعتها درءاً لتعريض الأوضاع الإدارية للاضطراب فليس من ريب في أن الادعاء بعدم العلم حال استطالة الأمد مؤداه إهدار مراكز استقرت على مدار السنين، وهو ما لا يمكن قبوله.

وغني عن البيان أن المدة التي لا يقبل بانقضائها التذرع بانتفاء العلم بالقرار إنما تتحدد بالمدى المعقول وفق تقدير القاضي الإداري تحت رقابة هذه المحكمة، بمراعاة ظروف وملابسات كل حالة على حدة استهداء باعتبارات وضع القرار موضع التنفيذ على وجه يتحقق معه العلم بحكم اللزوم أو ثبوت تواجد ذوي الشأن خارج أرض الوطن أو قيام قوة قاهرة من شأنها الحيلولة دون تحقق العلم بالقرار في حينه، وما إلى ذلك من اعتبارات.

ومن حيث أنه نزولاً على مقتضى ما تقدم فإنه متى كان الثابت أن الطاعن أقام دعواه ابتغاء الحكم بإلغاء قرارين صدر أولهما منذ خمس عشر سنة سابقة على رفع الدعوى، ومضت على صدور ثانيهما سبع سنوات، فليس يقبل منه الادعاء بعدم توافر العلم اليقيني بهذين القرارين بعد أن طال عليهما الأمد، الأمر الذي يتعين معه القضاء بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد".

ومحكمة العدل العليا الأردنية لم تخرج عن هذا فاستخلصت العلم اليقيني من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة إثبات معينه، ومن أحكامها في هذا الصدد: "بما أن الثابت من الأوراق المبرزة في الدعوى أن المستدعي علم بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً كما هو ثابت من الاستدعاء المقدم منه إلى المدير العام للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي والمؤرخ في 1998/8/27، وبما أن هذه الدعوى قدمت بتاريخ 1999/2/23 فتكون مقدمة بعد فوات الميعاد القانوني.. الأمر الذي يتعين معه ردها شكلاً"[1].

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم73، لسنة1999، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(7)، لعام1999، ص536.

وفي حكم آخر تقول: "بما أن المستدعي يعلم بالقرار المشكو منه علماً يقينياً قاطعاً لا ظنياً ولا افتراضياً بدليل أنه نفّذ مضمونه والتحق بعمله في موسكو مستشاراً ثقافياً منذ 1997/7/1، فإن تقديمه الدعوى للطعن بهذا القرار بتاريخ 1998/12/19 يكون واقعاً بعد فوات المدة القانونية"[3]، وتقول أيضاً في حكم آخر: "إن القرار المشكو منه قد صدر بتاريخ 1997/9/10 وتم تبليغه للمستدعي وعلم به علماً يقينياً بنفس يوم صدوره، حيث قام بالتوقيع لدى المركز الأمني المختص لإثبات وجوده وحيث أن المستدعي قد تقدم بهذه الدعوى بتاريخ 1998/1/27 فإنها تكون مقدمة بعد فوات المدة القانونية، ولذلك: فالدعوى حقيقة بالرد"[1].

وفي المقابل، لم تستخلص المحكمة علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً في كثير من أحكامها حسب ظروف وملابسات كل قضية على حدة، وبهذا قضت: "يشترط بالعلم اليقيني القرار الإداري حتى يقوم مقام التبليغ أن يكون حقيقياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وعليه فإن اطلاع وكيل المستدعى ضدهم على جدول تخصيص الوحدات الزراعية الذي أبرزه وكيل المستدعين في المحاكمة التمهيدية السابقة لتقديمه لائحة الدعوى المعدلة يشكل علماً يقينياً بالقرار بالنسبة للموكل، ذلك أن علم الوكيل في مثل هذه الحالة هو علم افتراضي[2]"، وقضت أيضاً "إن نشر قائمة بأسماء المحامين المتدربين دون أن تشتمل على اسم المستدعي لا يكفي لاعتباره متبلغاً .

قرار الشطب ما دام أن النشر لم يشر من قريب أو بعيد إلى القرار وما دام أن عدم نشر اسمه قد يكون مبنياً على سبب آخر غير الانقطاع عن التدريب"[3].

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 538، لسنة1998، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، لعام1999، ص592.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم28، لسنة1998، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، العدد(7)، لعام1998، ص454.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم160، لسنة1984، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، العدد(8)، لعام1987، ص849.

(3) قرار عدل عليا أردنية، رقم73، لسنة1981، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد1، لعام 1982، ص5.

أما فيما يتعلق بالمدة الطويلة الفاصلة بين صدور القرار والطعن به، هل تعد قرينة دالة على علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً؟ الحقيقة لم أعثر على حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية يتعرض للمدة الطويلة جداً والفاصلة بين صدور القرار والطعن به، ولكنها تعرضت في احد أحكامها للمدة الطويلة نسبياً، فقررت عدم اعتبار المدة الطويلة نسبياً قرينة على علم صاحب الشأن علماً يقينياً بالقرار. وقررت هذا في قضية تتلخص وقائعها في أن مجلس نقابة المحامين النظاميين الأردنيين أصدر قراراً برفض تسجيل اسم المستدعي في سجل المحامين المتدربين بتاريخ 2001/9/24 ولم يبلغ به إلا في 2003/3/24 فطعن بالقرار بتاريخ 2002/4/7 فدفع ممثل النقابة برد الدعوى شكلاً كون القرار المطعون فيه صدر بتاريخ 2001/9/24 والطعن مقدم في 2002/4/7 أي بعد فوات مدة الطعن وأن المستدعي قد علم علماً يقينياً خلال تلك الفترة بالقرار، فلم تأخذ المحكمة بهذا الدفع وقضت: "اشترط المشرع في قانون نقابة المحامين بخصوص تبليغ قرارات قبول أو رفض أو استبعاد اسم المحامي من السجل لصاحب المصلحة، وحدد مدة الطعن بهذه القرارات بخمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ ولا يبقى مجال للقول أن المستدعي علم علماً يقينياً بالقرار المطعون فيه لأن تقديم الطلبات التسجيل في سجل المحامين المتدربين حسب أحكام المادة السادسة من النظام الداخلي لنقابة المحامين رقم 56 لسنة 2000 جاء على مرتين إضافة إلى أن العلم يقتضي أن يكون يقينياً لا افتراضياً كما يجب أن يشمل العلم اليقيني مضمون القرار وأن يثبت هذا العلم في تاريخ محدد حتى يمكن حساب بدء الميعاد[1].

رابعاً: تقييم نظرية العلم اليقيني

وجّه لنظرية العلم اليقيني عدة انتقادات نذكر منها:

1. من الصعب على الإدارة إثبات التاريخ الذي يتم فيه علم صاحب الشأن علماً يقينياً بالقرار الإداري الصادر في شأنه، وأن صعوبة إثبات هذا العلم يترتب

---

(1) قرار عدل عليا أردنية، رقم126، لسنة2001، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع10 وع11، لعام2003، السنة الحادية والخمسون، ص2286.

عليه أن يظل ميعاد الطعن في القرار الإداري مفتوحاً مما يؤدي إلى عدم استقرار المراكز القانونية(1).

ويرد البعض على هذا الانتقاد بأن القضاء الإداري، وخاصة مجلس الدولة المصري يطبق النظرية في حالة تنفيذ القرار الإداري وحالة الإقرار الصريح من صاحب الشأن، فقيام الإدارة بتنفيذ قراراتها في مواجهة الأفراد هي حالة لا تدع مجالاً للشك بعدم علمه بالقرار، وحالة الإقرار الصريح، كأن يرسل صاحب الشأن كتاباً للجهة الإدارية يبين علمه اليقيني الشامل لجميع عناصر القرار ومركزه القانوني أو تظلم من ذلك، فهذا بلا شك يدل على علمه اليقيني، ومن تاريخ التنفيذ الفعلي أو العلم اليقيني يبدأ ميعاد الطعن في القرار، ولا صعوبة في إثبات هذا التاريخ، وفي حالة تظلم صاحب الشأن من القرار يتم إثبات العلم بالقرار من تاريخ رد الإدارة سواء كان هذا الرد صريحاً أو ضمنياً، وهذا يؤدي في النهاية إلى استقرار المراكز القانونية وغلق باب الطعن في القرار.

2. تقوم النظرية أساساً على أن علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً يقوم مقام النشر أو الإعلان، وهذا من شأنه إهدار حقوق الإفراد وتعريض مصالحهم للخطر.

ويرد البعض على ذلك بأن وسيلتي النشر والإعلان ما هما إلا قرينة على العلم بالقرار وليس العلم ذاته، وقد يحدث أن ينشر القرار أو يعلن ولا يعلم به بعض الإفراد، ومع ذلك فبمجرد النشر أو الإعلان تكون هناك قرينة على العلم بالقرار، ويحق للإدارة الاحتجاج به في مواجهة هؤلاء الأفراد بالرغم من عدم علمهم به، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فقد يعجز صاحب الشأن عن إثبات عدم علمه، وبالتالي نفي قرينة العلم بالقرار الإداري، وهذا يحدث عملاً في معظم الأحوال في حالة الإعلان عن طريق البريد، فقد يتراخى الموظف عن إرسال الخطابات إلى ذوي الشأن أو قد يهمل في ذلك، ثم يقوم بالتوقيع في دفتر تسليم الخطابات وكأنه قد أرسله فعلاَ، وبذلك يعجز صاحب الشأن عن إثبات عدم إعلانه، ومع ذلك فالإدارة تعتبر أن القرار أعلن إليه، أما في حالة العلم اليقيني والذي يقوم مقام النشر أو الإعلان فإن القضاء الإداري

(1) السناري، نفاذ القرارات الإدارية، ص124.

يشترط أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً، وبهذا يتوافر العلم لصاحب الشأن، وهذا من شانه حماية حقوق الأفراد والمحافظة على مصالحهم[1].

3. النظرية شيدت على أساس القرائن، وأن العلم اليقيني يستبعد العلم عن طريق النشر أو الإعلان[2].

ويرد على ذلك بأنه إذا كانت نظرية العلم اليقيني شيدت على أساس القرائن فإن العلم عن طريق النشر أو الإعلان مبني أيضاً على أساس القرينة، فالنشر أو الإعلان ما هي إلا قرينة على العلم بالقرار فالأمر لا يختلف بالحالتين[3].

4. إن تطبيق النظرية سوف يؤدي إلى غلق باب الطعن بالنسبة لمن علم بالقرار علماً يقينياً، وسيظل مفتوحاً لمن لم يعلم به حتى يتم نشر هذا القرار ويسلّم المدافعون عن نظرية العلم اليقيني بهذا النقد، ومع ذلك يرون أن علم أحد الأفراد بالقرار وقيامه بالطعن فيه فإن ذلك سوف يكون من شأنه حث الإدارة على نشر القرار أو إعلانه لذوي الشأن، بل أن الطعن في القرار في هذه الحالة سيكون مدعاة لنشر القرار على وجهه الصحيح وتصويب ما اعتراه من أوجه الطعن، لأنه لا يجب أن يؤخذ من تراخي الإدارة عن عملية النشر أو الإعلان وسيلة لان يظل القرار الإداري مهدد بالإلغاء طوال الحياة حيث ينبغي استقرار المراكز القانونية[4].

وأخيراً فإنني أؤيد مسلك مجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا الأردنية بأخذهما بنظرية العلم اليقيني، وهذا يتماشى مع المنطق السليم، وإلا ما هو الحل إذا قام أحد الأفراد بالطعن في قرار قامت الإدارة بتنفيذه في مواجهته دون أن ينشر هذا القرار أو يعلن، فهل يرفض القضاء قبول الطعن فيه ويظل باب الطعن مفتوحاً للأبد بالرغم من علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً بحجة عدم نشر هذا القرار أو إعلانه؟ إن المنطق السليم يقضي بألاَّ يظل القرار مهدداً بالطعن طيلة الحياة، فلابد من توافر الحماية القانونية للقرار الإداري حماية للصالح العام واستقراراً للمراكز القانونية.

---

(1) عبدالمجيد، نفاذ القرارات الإدارية، ص142.

(2) السناري، نفاذ القرارات الإدراية، ص125.

(3) عبدالمجيد، نفاذ لقرارات الإدراية، ص142.

(4) المرجع نفسه، ص143.

الفصل الثالث

آثار نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد

لقد رأينا فيما سبق أن القرار الإداري ينفذ في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره مع بعض الاستثناءات التي تحكم هذا التاريخ خروجاً على القاعدة العامة، وبالمقابل فإن نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد يبدأ بشكل عام من تاريخ تبليغهم مضمون القرار مشتملاً لجميع عناصره وأركانه.

إلا أن الإدارة وفي بعض الحالات تعمد إلى إرجاع آثار بعض القرارات الإدارية إلى تاريخ سابق، بحيث تجعل لبعض القرارات آثار رجعية تسبق تاريخ صدورها، ويأتي ذلك خروجاً على القاعدة العامة والتي مفادها وجوب سريان القرار الإداري بأثر فوري ومباشر على كافة الوقائع والتصرفات التي تقع بعد صدوره. وبالمقابل فقد ترى الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري بأن سريانه يبدأ بتاريخ لاحق، بحيث يتم إرجاء الآثار المترتبة على القرار الإداري لغاية هذا التاريخ، وذلك وفقاً لقواعد وضوابط معينة.

وتأسيسا على ما تقدم فإننا سنتناول في هذا الفصل مسألتين وهما مبدأ عدم رجعية القرار الإداري ومسألة إرجاء آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق.

1.3 عدم رجعية القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري نافذاً من تاريخ صدوره، إلا أن الإدارة قد تجعل نفاذه بأثر رجعي خروجاً على قاعدة عدم رجعية القرار الإداري. ولتوضيح هذه المسألة فإننا سنبحث أولا في مضمون قاعدة عدم رجعية القرار الإداري ومبرراتها، ثم في الاستثناءات الواردة على هذه القاعدة.

1.1.3 مضمون قاعدة عدم رجعية القرار الإداري ومبرراتها

يشير مدلول عدمرجعية القرار الإداري إلى عدم جواز تطبيق القرارات على الأعمال والوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانها، إذ ينحصر

سريانها وتنطبق على ما يحدث من أعمال ووقائع بعد تاريخ سريانها[1]. وبمعنى آخر سريان القرار الإداري بأثر مباشر من تاريخ نفاذه وعدم جواز تطبيقه على المراكز القانونية التي تمت قبل ذلك[2].

ويعتبر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية أحد أهم المبادئ القانونية العامة، فهو ركن من أركان مبدأ الشرعية القانونية، والذي يعود الفضل لإقراره إلى مجلس الدولة الفرنسي، والذي استخلص هذا المبدأ من ضمير الجماعة والروح العامة للتشريع، إلى أن أصبح قاعدة ملزمة يتوجب على الإدارة احترامها وعدم الخروج عنها تحت طائلة إلغاء تصرفاتها المخالفة لهذا المبدأ[3].

لقد استقر القضاء الإداري المقارن على الأخذ بهذا المبدأ في كثير من أحكامه واستقر عليها، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه بأن : "القرار الإداري لا أثر له في تاريخ سابق على إعلانه ويعاب القرار بعدم المشروعية إذا نص فيه أن يسري من تاريخ سابق على صدوره"[4]. كما قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه: "لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها"[5].

وسارت محكمة العدل العليا في الأردن على ذات النهج حيث قضت بعدم جواز رجعية القرار الإداري في الكثير من أحكامها، ففي إحدى الطعون التي قدمت للطعن في القرار الصادر من قبل مجلس الوزراء والمتضمن إحالة الطاعن على الاستيداع اعتباراً من تاريخ سابق، قضت المحكمة بعدم مشروعية هذا القرار لمخالفته مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. وقد جاء في حكم المحكمة بأنه: "استقر الاجتهاد على أنه لا

---

(1) مساعدة، القرار الإداري، ص109.

(2) محمد علي، القانون الإداري، ص330.

(3) طلبة، مبادئ القانون الإداري، ص255.

(4) حكم مجلس الدولة الفرنسي، رقم1108، تاريخ 5 يناير 1979، مساعدة، القرار الإداري، ص109.

(5) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، رقم120، تاريخ1948/3/10، عكاشة، القرار الإداري، ص650.

يجوز أن تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي وإنما يتوجب سريانها من تاريخ صدورها إذ أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقوم على أساس عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد في ظل أوضاع استقرت عند صدورها، وعليه فإن اعتبار القرار المطعون فيه والمتضمن إحالة المستدعي على الاستيداع سارياً بأثر رجعي وليس من تاريخ صدوره الواجب اعتباره تاريخاً لنفاذه بحق المستدعي يجعل القرار مستوجب الإلغاء في هذا الجانب"[1].

وفيما يتعلق بمبررات هذا المبدأ فإنها تتلخص فيما يلي:

أولاً: عدم المساس بالحقوق المكتسبة

إذا اكتسب الأفراد حقوقاً معينة في ظل نظام قانوني معين فإنه لا يجوز المساس بهذه الحقوق إذا ما طرأ أي تغيير أو تعديل على الأوضاع القانونية التي تم في ظلها ترتيب هذه الحقوق واكتسابها، حيث أنه طالما اكتسب الأفراد مركزاً قانونياً ذاتياً نتيجة قرار إداري أو اتفاق مع الإدارة فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلا بالوسيلة المشروعة وهي القانون ذي الأثر الرجعي[2].

وتجد هذه القاعدة أساسها في مبدأ عدم سريان القوانين بأثر رجعي إلا في أضيق الحدود وضمن ضوابط وأحكام دقيقة، إذ لا بد أن يؤخذ بعين الاعتبار أن الحفاظ على الحقوق المكتسبة بموجب هذه التشريعات أمر جدير بالرعاية، حيث أنه ليس عدلاً أن يكون الأفراد في مركز قلق على ما حققوه من مكاسب ومنافع بطريقة قانونية مشروعة، فالأفراد ومتى اكتسبوا حقاً في ظل نظام قانوني معين، فإنه يمتنع المساس بهذا الحق إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية التي تم في ظلها اكتساب ذلك الحق[3].

وقد أخذ القضاء الإداري المصري بهذا المبرر بعدم جواز رجعية القرارات الإدارية، فجاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا: "... إن الأصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة، فهذا ما تقضي به العدالة الطبيعية ويستلزمه الصالح العام إذ

---

(1) قرار عدل عليا أردنية، رقم472، لسنة1997، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(7)، لسنة 1999، ص70.

(2) هيلات، القرار الإداري بين البطلان والانعدام، ص144.

(3) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص562.

ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم، لذلك كانت الأوضاع الدستورية مؤكدة لذلك الأصل الطبيعي من حيث عدم جواز انعطاف أثر القوانين على الماضي، كما يلزم أن يفسر الاستثناء الذي جاءت به تلك المادة (التي تبيح الرجعية في القوانين البرلمانية) في أضيق الحدود، بحيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت سواء أكان اكتسابها بقانون أو بقرار تنظيمي عام إلا بقانون نزولاً على حكم الأوضاع الدستورية التي جعلت تقرير الرجعية رهيناً بنص خاص في القانون أي جعل هذه الرخصة التشريعية ذات الخطر من اختصاص السلطة التشريعية وحدها لما يتوافر فيها من ضمانات"[1].

وقد أخذت محكمة العدل العليا بهذا المبرر في العديد من أحكامها ومن بينها حكم المحكمة الذي قضى بعدم مشروعية قرار مجلس التعليم العالي المتضمن اشتراط اجتياز فحص "التوفل" كشرط للتخرج لطلبة الماجستير في الجامعات الأردنية وذلك لمخالفة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. ففي هذه القضية طعن مجموعة من طلبة الدراسات العليا في جامعة البلقاء التطبيقية بقرار مجلس التعليم العالي الصادر بتاريخ 2005/11/17، والمتضمن تعديل القرار رقم (2005/1320) والصادر بتاريخ 2005/10/6) بحيث يصبح اجتياز امتحان التوفل أو ما يعادله لطلبة الدراسات العليا في الجامعات الأردنية الرسمية والخاصة للطلبة المسجلين في كافة التخصصات شرطاً للتخرج. وقد كان القرار السابق (رقم2005/1320) يتضمن الموافقة على القرار الخاص بشرط تحقيق امتحان (التوفل) أو ما يعادله لطلبة الدراسات العليا في الجامعات الأردنية الخاصة والرسمية المسجلين في كافة التخصصات على الفصل الأول (2005-2006) شرطاً للتخرج.

وبالتدقيق وجدت المحكمة أن المستدعين تم قبولهم على الفصل الأول بتاريخ 2005/9/16، وبالتالي يكون القرار المطعون فيه مخالفاً لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، وقد جاء في حكم المحكمة بأنه: "لا يجوز إعمال القرارات الإدارية بأثر

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم2104، تاريخ1960/4/9، عكاشة، القرار الإداري، ص651.

رجعي حماية للمراكز القانونية الشخصية التي تكونت والحقوق المكتسبة لمن تقررت لمصلحته، وعدم رجعية القرارات الإدارية هو أحد المبادئ القانونية العامة التي تطبق في مجال القانون الإداري دون حاجة للنص عليها ذلك أن القانون الطبيعي يوجب احترام هذه الحقوق، كما لا يتفق والمصلحة العامة أن تفقد الثقة والاطمئنان على استقرار الحقوق"[1].

وقد استندت محكمة العدل العليا إلى ذات المبرر للحكم بعدم مشروعية القرارات التنظيمية التي تخالف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. فقد قضت المحكمة في حكم لها في هذا السياق بأنه: "... إذا وافقت لجنة البعثات على مطالبة المستدعي بقيمة التزامه بسبب عدم إتمامه المدة التي تعهد بأن يخدمها واستكمل هذا القرار مرحلته النهائية بمصادقة رئيس الوزراء عليه ودفع المستدعي قسماً من الالتزام فأنه لا يصح ولا يجوز تطبيق نظام البعثات المعدل رقم (74) لسنة 1981 على المستدعي لمساسه بحقوقه المكتسبة في ظل نظام البعثات السابق لصدور النظام الجديد. لا يرد القول بأنه يجوز تطبيق نظام البعثات الجديد بحق المستدعي ما دام أن المستدعي قد وافق في العقد على القبول بأي تشريع آخر يحل محل النظام القائم، ذلك لأن التشريع الجديد يزيد من التزامات المستدعي، فضلاً عن أنه يخالف قرار ديوان تفسير القوانين رقم (18) لسنة 1982 الذي خلاصته "أنه من المبادئ القانونية المقررة أن ما تم من أوضاع في ظل القاعدة القانونية القديمة يكون محكوماً بهذه القاعدة وأن القانون الجديد لا يمس ما توافر قبل نفاذه على اعتبار أن هذا المساس رجعية غير جائزة"[2].

كما استندت المحكمة لهذا المبرر للحكم بعدم مشروعية قرارات الإدارة بسحب قراراتها التي تكسب حقوقاً للأفراد، فقضت في أحد أحكامها بأنه: "لا يجوز سحب القرار الإداري الفردي السليم متى أنشأ حقا مكتسبا لذوي الشأن، وبفرض أن القرار يخالف القانون فإنه لا يجوز سحبه إلا خلال مدة الطعن كما استقر على ذلك الفقه

---

(1) قرار عدل عليا أردنية، رقم207، لسنة2006، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد2، لسنة 2007، ص1926.

(2) قرار عدل عليا أردنية، رقم138، لسنة1982، مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة1982، العدد(3)، ص1360.

والقضاء... وعليه فلا يجوز للجنة المحلية لتنظيم الأبنية في أمانة العاصمة إلغاء الترخيص الصادر عنها للمستدعي بالبناء بعد أن أقام الإنشاءات المصرح بها وفق الرخصة لترتب حقاً مكتسباً للمستدعي بموجب قرارات صدرت في الأصل سليمة"[1].

وبالنتيجة، فإنه وطالما اكتسب الأفراد حقوقاً في ظل نظام قانوني معين، فإنه يمتنع المساس بهذه الحقوق في حال تم تغيير أو تعديل الأوضاع القانونية التي تم في ظلها ترتيب هذه الحقوق واكتسابها قانوناً، وفي حالة رتب القرار مركزاً قانونياً ذاتياً لشخص فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز القانوني إلا بالوسيلة المشروعة التي يحددها القانون ذو الأثر الرجعي[2].

ثانياً: ضمان استقرار المعاملات

يعتمد هذا المبرر في أصله على أحكام الدستور، والتي توجب سريان القوانين من حيث الأصل بالنسبة للمستقبل دون امتدادها بأثر رجعي، وذلك حفاظاً على استقرار المعاملات، وقد أشار الدستور المصري إلى هذه القاعدة في المادة (187) منه، والتي جاء فيها: "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب". كما أشار الدستور الأردني لهذه القاعدة في المادة (93) منه، والتي جاء فيها: "... 2. يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر".

وتأكيداً على النص الوارد في الدستور المصري، قضت محكمة القضاء الإداري المصري في أحد أحكامها بأنه: "لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم لذلك نصت المادة 187 من الدستور مؤكدة لذلك الأصل الطبيعي من حيث عدم جواز انعطاف أثر القوانين التي تمت سواء أكان اكتسابها بقانون أو بقرار تنظيمي عام إلا بقانون، وذلك نزولاً على حكم الدستور الذي

---

(1) قرار عدل عليا أردنية، رقم160، لسنة1985، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(2)، لسنة 1986، ص508.

(2) الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ص203.

جعل تقرير الرجعية رهيناً بنص خاص في قانون، أي جعل هذه الرخصة التشريعية ذات الخطر من اختصاص السلطة التشريعية وحدها، لما يتوافر فيها من ضمانات ولأنها تمثل إرادة الأمة التي هي مصدر السلطات"[1].

فقاعدة عدم الرجعية تجد مبرراً لها بأن لا يفقد الأفراد الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم و مراكزهم الذاتية التي تمت نتيجة لتطبيق أوضاع قانونية سابقة. وعلى الرغم من ذلك، نجد بأن أحكام الدستور، في هذا الخصوص قد منحت السلطة التشريعية -باعتبارها تمثل إرادة الأمة- الحق في أن تؤجل سريان القانون بالنسبة للمستقبل في حالات معينة وبالتالي إضفاء صفة الرجعية عليه[2]. وقد أشارت محكمة العدل العليا إلى هذا الأمر في أحدى المناسبات بقولها "... إن الفقه والقضاء قد انعقدا على أن القانون المؤقت يستطيع أن يتناول بالتشريع ما يتناوله القانون العادي من مواضيع، كما يجوز أن يجعل لها أثراً رجعياً طبقا لنص المادة 93 من الدستور... كما أن الحقوق التقاعدية هي من الحقوق التي أنشأها القانون ومن حقه تعديلها في أي وقت دون أن يكون في ذلك ما يمكن اعتباره مصادرة لأي حق"[3].

ثالثاً: احترام قواعد الاختصاص

إن رجعية القرار الإداري تؤدي حتماً إلى وقوع تشابك وتداخل في قواعد الاختصاص، ويمكن تمثيل ذلك في حالة الموظف الذي أصدر القرار، ومن ثم تقوم الإدارة بتغييره، وبصدور القرار الجديد بأثر رجعي سيعمل على تجاوز حد الاختصاص الزمني إذا لم يكن مصدر القرار مختصاً به خلال الفترة السابقة التي امتدت إليها آثاره. كما أن تنظيم المرافق العامة والقواعد التي تحكمها وتنظيم علاقتها بالعاملين فيها

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري، رقم985، تاريخ1950/12/25، عكاشة، القرار الإداري، ص650.

(2) المدانات، نفيس، أثر دخول القرار الإداري النافذ في التطبيق العملي في اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة إربد للبحوث والدراسات، مجلد(1)، العدد(2)، جامعة إربد الأهلية، إربد، 1999، ص5.

(3) قرار عدل عليا أردنية، رقم31، تاريخ1972، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(1)، لسنة1973، ص30.

وبالغير لا يكون إلا بالنسبة للحاضر أو المستقبل ولا يجوز للإدارة أن تنظم ما تم في زمن سابق وإلا كان فيه تجاوزاً لحدود سلطاتها وبالتالي يصبح قرارها معيباً بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان[1].

فتنظيم المرافق العامة ووضع قواعد التوظيف والعمل والترقية وغيرها من القرارات التنظيمية لا يمكن أن تمارسه الإدارة إلا بالنسبة للحاضر والمستقبل، فلا يجوز لها تغير أو تعديل هذه القواعد بالنسبة لزمن مضى، تحت طائلة تجاوز حدود سلطاتها وبالتالي اعتبار ما يصدر عنها من قرارات بأنها معيبة بعيب الاختصاص من حيث الزمان[2].

وقد قضت محكمة العدل العليا في هذا السياق بأنه: "... يستفاد من نص المادة (157) من نظام الخدمة المدنية –قبل تعديل المادة (161) منه– إن عزل الموظف غير المصنف الذي يقل راتبه عن ثلاثين ديناراً يتم بقرار من وكيل الوزارة بناء على تنسيب لجنة ثلاثية يعينها الوزير، لا فرق بين أن تكون الشكوى المقدمة ضده تتعلق بتهمة معينة أو مما لا يستطاع النظر فيها بناء على تهمة معينة، إذ أن النص قد ورد مطلقاً وهو يجري على إطلاقه بحيث يشمل الحالتين معاً... إن تعديل المادة (161) من نظام الخدمة المدنية أوجب تطبيق حكم المادة (143) منه على الموظفين غير المصنفين فيما يختص بالشكوى المقدمة ضدهم ولا يستطاع النظر فيها بناء على تهم معينة، أما الشكوى المتعلقة بتهم معينة فبما أن هذا التعديل لم يتعرض لها فإن حكم المادة (157) من نظام الخدمة المدنية هو الذي يسري عليها"[3].

ويرى البعض في هذا السياق لزوم التمييز بين القرارات التي ترتب حقوقاً للأفراد وتلك التي ترتب عليهم التزامات. ففي الحالة الأولى يجوز للإدارة أن تُضمن القرار الفردي أثراً رجعيا، في حين يمتنع عليها ذلك إذا كان من شأن القرار أن يفرض على الأفراد واجبات والتزامات. إلا أن هذا النهج قد يصعب تطبيقه من الناحية العملية،

---

(1) هيلات، القرار الإداري بين البطلان والانعدام، ص146.

(2) مساعدة، القرار الإداري، ص117.

(3) قرار عدل عليا أردنية، رقم163، لسنة1971، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(2)، لسنة 1972، ص334.

انطلاقاً من أن القرارات الإدارية غالباً ما تنشئ حقوقاً وترتب التزامات في نفس الوقت، علاوة على أن الرجعية يترتب عليها مخالفة لقواعد الاختصاص من حيث الزمان كما اشرنا سابقاً[1].

وفيما يتعلق بلجزاء المترتب على رجعية القرار الإداري، فقد استقر القضاء الإداري المقارن والأردني على بطلان القرارات الصادرة بأثر رجعي، فقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن: "... قرار المجلس بفرض الرسم على محل المدعي... والساري مفعوله اعتباراً من أول مايو سنة 1946 مع أن هذا القرار لم يصدر إلا في 8 مايو سنة 1947 يعتبر مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه..."[2].

وقد أخذت محكمة العدل العليا في الأردن بذات النهج، بل أنها قضت بانعدام القرار الإداري في بعض الحالات التي خالفت فيها الإدارة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. فقد قضت في حكم لها بأنه: "1... إذا كان التنسيب الذي قدمه النائب العام إلى وزير الدفاع للاستغناء عن خدمات المستدعي وقرار الاستغناء الذي اقترن بالإرادة الملكية قد صدرا في ظل قانون التقاعد العسكري رقم 29 لسنة 1959 فإن هذا القانون هو الذي ينطبق على حالة المستدعي ويتوجب تسوية حقوقه التقاعدية وفقاً لأحكامه... أما كون قرار الاستغناء قد نص على أنه يسري من تاريخ سابق لنفاذ أحكام القانون المذكور وأن هذا القرار قد أصبح قطعياً لعدم الطعن به، فإن ذلك لا يحول دون تطبيق أحكام هذا القانون لأن السلطة الإدارية لا تملك أصلاً صلاحية إصدار قرارات إدارية بإنهاء الخدمة بأثر رجعي... وعليه فإن إصدار القرار على هذا الوجه يعتبر مخالفة جسيمة للقانون تنحدر به من حيث الرجعية إلى درجة الانعدام..."[3].

ويمكن أن نستخلص من هذه الأحكام شرطين أساسيين للحكم ببطلان القرار ذو الأثر الرجعي، الأول أن يكون هنالك ثمة مركز قانوني ذاتي أو شخصي قد تكاملت

(1) للمزيد حول هذه المسألة، انظر: هيلات، القرار الإداري بين البطلان والانعدام، ص147.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري، قرار رقم1817، تاريخ1950/1/17، عكاشة، القرار الإداري، ص652.

(3) قرار عدل عليا أردنية، رقم72، لسنة1969، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(1)، لسنة 1970، ص67.

عناصره في ظل وضع قانوني معين، بحيث لا يجوز المساس به إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية بعد ذلك، والثاني أن يتضمن القرار محل الطعن آثاراً تمس المراكز الشخصية للأفراد المعنيين بالقرار.

بقي أن نشير إلى أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هي قاعدة أمرة وأنه في حالة الشك يجب على القاضي أن يرجح عدم الرجعية، تحت طائلة البطلان، والذي قد يكون كلياً في حالة ما إذا كان القرار الإداري غير قابل للتجزئة، وقد يكون البطلان جزئياً وذلك بإلغاء الأثر الرجعي والإبقاء على باقي آثار القرار سليمة[1].

2.1.3 الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم رجعية القرار الإداري

بالرغم من الاستقرار القضائي على الأخذ بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بأثر رجعي، إلا أن هنالك بعض الاستثناءات ترد على هذه القاعدة، وذلك على نحو لا يعيق أداء الإدارة، وبذات الوقت لا يخرج عن روح ومضمون قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية. وبشكل عام، فقد استقر القضاء الإداري وبجانبه الفقه القانوني على قبول المجموعة التالية من الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية:

أ. إباحة الرجعية بنص القانون

قد يخول المشرع الإدارة وبنص صريح أن تصدر قرارات معينة بأثر رجعي على اعتبار أن المشرع يمثل إرادة الأمة ويمثل كذلك المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها[2]. ومثال ذلك من التشريع الأردني ما ورد في المادة 169 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 من أن الموظف يعتبر فاقداً لوظيفته إذا صدر قرار بنقله أو انتدابه إلى دائرة أخرى أو صدر قرار بنقله إلى وظيفة أخرى ولم ينفذ قرار النقل أو الانتداب ولم يباشر العمل في الوظيفة أو الدائرة التي نقل أو أُنتدب إليها لمدة عشرة أيام عمل متصلة من التاريخ المحدد في القرار.. وإذا تغيب عن وظيفته لمدة عشرة أيام عمل متصلة دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع... ثم جاء

---

(1) طلبة، مبادئ القانون الإداري، ص255.

(2) ليلو، الوجيز في القانون الإداري، ص185.

في الفقرة الثانية من ذات المادة أن القرار الصادر باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته يعتبر نافذا اعتباراً من اليوم الأول الذي تغيب الموظف فيه عن العمل (وليس من تاريخ قرار الإدارة باعتباره فاقدا للوظيفة).

وقد استقر القضاء المقارن في فرنسا ومصر على الأخذ بهذا الاستثناء في العديد من أحكامه. فقد أجاز القضاء الفرنسي للمشرع بمقتضى القانون أن يسمح للإدارة تضمين قرارات إدارية معينة بأثر رجعي، باعتبار أن هذه القرارات ذات الأثر الرجعي تعد صحيحة طالما أنها تأتي تنفيذا لنص قانوني[1]. كما شددت محكمة القضاء الإداري في مصر على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، إلا في حالة وجود نص صريح يسمح بذلك، فقضت في إحدى المناسبات بأن "... الأصل في اللوائح والقرارات ألا تسري في أحكامها إلا من تاريخ صدورها وإلا يرجع أثرها إلى الماضي إلا بوجود نص صريح ... وإذا خلت من مثل هذا النص كان نفاذها من تاريخ صدورها فقط"[2].

كما أخذ القضاء الإداري الأردني بهذا النهج، فقضت محكمة العدل العليا في حكم لها بأن "... الأثر الرجعي للقانون يعتبر جائزا بمقتضى الفقرة الثانية من المادة 93 من الدستور... إن الأنظمة الصادرة بمقتضى المادة الرابعة من قانون الدفاع لها قوة القانون الذي يجيز النص على الأثر الرجعي للقرارات الإدارية الصادرة بمقتضاه"[3]. كما قضت في حكم آخر بأن "... الفقه والقضاء قد انعقدا على أن القانون المؤقت يستطيع أن يتناول بالتشريع ما يتناوله القانون العادي من مواضيع، كما يجوز أن يجعل لها أثراً رجعياً طبقاً لنص المادة 93 من الدستور... إن الحقوق التقاعدية هي

---

(1) انظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي، رقم289، تاريخ 1959/2/6، طلبة، مبادئ القانون الإداري، ص256.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري، دعوى رقم 442، تاريخ 1949/5/5، عكاشة، القرار الإداري، ص653.

(3) قرار عدل عليا أردنية، رقم63، لسنة1984، مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة 1985، ص1412.

من الحقوق التي أنشأها القانون ومن حقه تعديلها في أي وقت دون أن يكون في ذلك ما يمكن اعتباره مصادرة لأي حق..."[1].

ويرى جانب من الفقه أن النص على الرجعية قد يكون غير صريح، وأن تطبيق هذا الاستثناء لا يتطلب بالضرورة وجود نص قانوني صريح بل ضمني تمليه طبيعة الاختصاص، كصدور قانون يخول الإدارة سلطة إعادة النظر في جميع القرارات من سلطة معينة ابتداءً من تاريخ معين[2]. ونحن نرى مع الاحترام أن هذا الوضع لا ينطبق على حالة وجود نص قانوني يبيح الرجعية، وإنما ينسحب إلى الحالة التي تبيح الرجعية للقرارات التي تتضمن بالضرورة أثرا رجعياً، وهي مسألة أخرى سنتحدث عنها لاحقاً.

ب. إباحة الرجعية بهدف تنفيذ الأحكام قضائية

ومفاد هذه الحالة أن الحكم القضائي الصادر بإلغاء قرار إداري يؤدي إلى إعدام هذا القرار بالنسبة للمستقبل والماضي، وحتى تنفذ الإدارة حكم الإلغاء لابد لها من إصدار قرارات متضمنة بالضرورة آثاراً رجعية ، كما لو حكم القضاء بإلغاء قرار الإدارة بفصل موظف فإن الإدارة تلتزم بإعادته إلى وظيفته السابقة مع منحه الامتيازات والحقوق التي فاته التمتع بها في فترة انقطاعه عن الوظيفة، وهذا لا يمكن أن يكون إلا بإصدار الإدارة لقرارات جديدة بأثر رجعي[3].

وقد أخذ القضاء الإداري الفرنسي بهذا الاستثناء في العديد من أحكامه، إذ قرر بأن أحكام مجلس الدولة الصادرة بالإلغاء تتولد عنها بالضرورة بعض الآثار في الماضي والتي تستلزم بالضرورة أن تصدر الإدارة من جانبها قرارات ذات أثر رجعي لتعيد

---

(1) قرار عدل عليا أردنية، رقم31، لسنة1972، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(1)، لسنة 1973، ص30.

(2) الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ص208.

(3) ليلو، الوجيز في القانون الإداري، ص185.

الحال إلى ما كان عليه لما يستتبعه الحكم بالإلغاء من اعتبار القرارات الملغاة معدومة من يوم صدورها وكأنها لم تكن[1].

وبذات الاتجاه قضت محكمة القضاء الإدارية في مصر بأن "... النتيجة التي تترتب على صدور الحكم بإلغاء قرار فصل موظف عام أن تعيد الإدارة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور قرار الفصل بحيث تعيد الموظف إلى ذات الوظيفة التي كان قد فصل منها بالقرار المحكوم بإلغائه كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط".

ويتفق النهج الذي سار عليه القضاء الأردني مع القضاء المقارن، حيث قضت محكمة العدل العليا بأن: "... الدفع بأن قرار الإبعاد نفذ ولا جدوى من إلغائه هو دفع مردود، ذلك لأنه في حالة إلغاء القرار المشكو منه يستطيع المستدعي العودة إلى المملكة بدون ممانعة على اعتبار أن القرار الصادر بإبعاده كأن لم يكن"[2]. كما قضت في مناسبة أخرى بأن: "... الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة على الكافة وبالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية ويترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره وتلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجة وجود صعوبات مادية معينة"[3].

وقد أشار إلى هذا الاستثناء قانون محكمة العدل العليا ذاته، والذي نص في المادة (25/ب) على أنه: "يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعيا لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات

---

(1) انظر: قرار مجلس الدولة الفرنسي، رقم317، تاريخ1925/12/26، عكاشة، القرار الإداري، ص656.

(2) قرار عدل عليا أردنية، رقم110، لسنة1965، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(9)، لسنة 1965، ص1444.

(3) قرار عدل عليا أردنية، رقم122، لسنة1977، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(6)، لسنة 1978، ص1104.

والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار".

ويلاحظ في هذا السياق أن رجعية القرارات الإدارية المستندة إلى حكم القضاء الإداري تكون على نوعين: رجعية هادمة، تعدم كل أثر تولد عن القرار الملغي أو عن القرارات المرتبطة به، ورجعية بناءة، تتمثل في إلزام الإدارة باتخاذ ما يلزم من القرارات التي من شأنها إعادة الوضع إلى ما كان عليه[1] .

ج. إباحة الرجعية لظروف متعلقة بالقرار ذاته

هنالك قرارات تتضمن بالضرورة أثر رجعي، وتتمثل هذه الحالة بالعديد من القرارات، ومنها رجعية القرارات المؤكدة والمفسرة، بالإضافة إلى قرارات تكون ذات أثر رجعي بسبب طبيعة الاختصاص، أو قرارات ذات أثر رجعي بسبب مقتضيات سير المرفق العام، بالإضافة إلى وجود قرارات ذات أثر رجعي نتيجة سحب القرار الإداري، وكذلك فيما يتعلق برجعية القرارات الأصلح للأفراد.

فالقرارات المفسرة والمؤكدة تعتبر بحكم طبيعتها ذات القرار الأصلي، إذ أن القرار المؤكد لقرار سابق مهمته ترديد الأحكام التي وردت به، والهدف منه إظهار نية الإدارة في التمسك بالقرار الأول أو تنبيه الأفراد إلى واجباتهم التي تضمنها القرار الأول. أما القرارات المفسرة، فغايتها إزالة الغموض الذي يعتري القرار الإداري، وهنا يرجع القرار الإداري بآثاره إلى تاريخ القرار الأول، انطلاقاً من أن المعنى الذي أبرزه القرار المفسر هو المعنى الحقيقي الذي أرادته الإدارة في بداية الأمر، وبالتالي تكون رجعية القرارات الإدارية المفسرة هي رجعية حتمية.

ولكي تصدق الأحكام السابقة يجب أن يقف كل من القرارين المؤكد والمفسر عند دورهما الطبيعي، بحيث يقتصر دورهما على مجرد توكيد الأحكام التي وردت بالقرار الأول دون إضافة بالنسبة للقرار المؤكد، أما المفسر فيجب اقتصار دوره على توضيح ما غمض أو أبهم من معاني القرار الأول، وعلى خلاف ذلك كأن يترتب عليهما أحكام جديدة، فإننا هنا نكون بصدد قرار جديد يطبق بأثر فوري من تاريخ صدوره[2].

---

(1) انظر: الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ص209-210.

(2) هيلات، القرار الإداري بين البطلان والانعدام، ص152.

وخلاصة القول أنه في حال صدور قرار بقصد تأكيد أو تفسير قرار سابق، فإن القرار المؤكد أو المفسر يسرى حكمه من تاريخ تطبيق القرار الأول، لأنه لا يضيف أثراً جديداً له بل يقتصر على تأكيده أو تفسيره[1].

أما بالنسبة للقرارات ذات الأثر الرجعي بسبب مقتضيات سير المرفق العام، فيأتي هذا الاستثناء لتعلق المرفق العام بالأفراد وحرياتهم وممتلكاتهم، وبذات الوقت ترسيخ سلطة الدولة، وبالتالي كان لا بد من استبعاد قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هنا طالما تعارضت مع دواعي سير المرافق العامة بصورة منتظمة ومضطردة[2].

وقد أخذ القضاء الإداري المقارن بهذا الاستثناء في العديد من المناسبات، بحيث منع تطبيق قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية كلما تعارضت مع مقتضيات سير المرافق العامة أو كانت نتائجها غير مقبولة. فقد تجلى ذلك في قضية Epoux Leseueur والتي تتلخص وقائعها في أن فندقا كان مدرج في قائمة الفنادق السياحية كان يتمتع بحرية تحديد الأسعار حتى تاريخ 1948/12/30، إلا أنه بعد ذلك صدر قرار من السلطة الإدارية بإدراج هذا الفندق في قائمة الفنادق المسعرة، إلا أن قرار التسعير صدر بتاريخ 1949/3/18، ولما كان من الغرابة تمتع النزلاء في هذا الفندق بالإقامة المجانية خلال الفترة ما بين 1948/12/30 و1949/3/18، فقد كان لا بد من سريان قرار التسعير بأثر رجعي.

وفي مصر قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "المدعي قد تسلم العمل على أثر ترشيحه من ديوان الموظفين وبناء على تكليف الجهة الإدارية التي رشح للعمل بها، وهذا التكليف لم يخرج عن كونه تنفيذاً لما اتجهت إليه الإدارة من تعيينه بها، فإذا ما تراخى بعد ذلك صدور القرار المثبت لتعيينه عن يوم تسلمه العمل في الوظيفة التي أسندت إليه ثم صدر هذا القرار اعتباراً من يوم تسلمه العمل، ومن ثم فإن هذا التاريخ هو الذي يعول عليه في تحديد مبدأ أقدميه المدعي في الدرجة"[3].

---

(1) ليلو، الوجيز في القانون الإداري، ص185.

(2) مساعدة، القرار الإداري، ص127.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم333، تاريخ1973/4/1، مساعدة، القرار الإداري، ص127.

كما أقرت محكمة العدل العليا في الأردن بجواز سريان القرار الإداري بأثر رجعي، وذلك لظروف متعلقة بالقرار الإداري ذاته، حيث جاء في أحد قراراتها: "... لقد منعت المادة (11) من قانون نقابة المحامين الجمع بين المحاماة والعمل في وظيفة عامة أو خاصة دائمة أو مؤقتة براتب أو مكافأة، وحيث أن المستدعي عين ليشغل وظيفة باحث قانوني في ملاك أمانة عمان وهي وظيفة من الأعمال والوظائف التي لا يجوز الجمع بينها وبين المحاماة طالما لم تعين المستدعي محاميا للمرافعة والمدافعة والقيام بأعمال المحاماة في القضايا التي تقيمها أمانة عمان الكبرى أو تقام ضدها، فيكون رفع اسم المستدعي من سجل المحامين المزاولين موافقا للقانون ... ويكون القرار برفع اسم المحامي من سجل المحامين المزاولين ساري المفعول من تاريخ التحاقه بالوظيفة العامة أمرا طبيعيا ولا يرد القول ان سريان القرار بأثر رجعي في غير محله إذ أن الغاية من ذلك هو عدم احتساب هذه المدة الواقعة بين تاريخ تعيينه وتاريخ صدور القرار لا يمكن احتسابها مزاولة فعلية لمهنة المحاماة إيفاء للغايات المقصودة بنظامي التقاعد والضمان الاجتماعي للمحامين"[1].

وهنالك طائفة من القرارات تتضمن آثارا رجعية نتيجة لظروف خاصة تحيط بها بسبب طبيعة الاختصاص، ومن الأمثلة عليها منح المشرع السلطة الإدارية إصدار قرارات إدارية خلال فترة معينة دون أن يلزمها بإصدارها في بداية الفترة المحددة، فصدورها بتاريخ لاحق خلال الفترة لا يجعلها باطلة وتسري عليها الفترة حتى نهايتها، ويكون لها بالضرورة أثراً رجعياً. كأن يمنح القانون الحاكم الإداري سلطة تحديد أجور العمل لموسم حصاد معين، فهنا يملك رجل الإدارة إصدار قرار تحديد الأجور في نهاية موسم الحصاد المعني ويطبق هذا القرار من بداية الموسم دون أن يشكل ذلك خرقاً لمبدأ عدم الرجعية[2].

وبالإضافة إلى ما تقدم، فإن قرارات الإدارة الساحبة لقرارات سابقه لا بد وأن يكون لها أثر رجعي ولا يمكن اعتبارها معيبة من هذه الناحية طالما أن الإدارة تلتزم بأحكام

---

(1) قرار عدل عليا أردنية، رقم121، 1999، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(2)، لسنة 2000.

(2) الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ص210.

وضوابط سحب القرارات الإدارية. وسحب القرار الإداري هو عبارة عن إلغاء له وبأثر رجعي، بحيث تعيد الإدارة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الأصلي الذي تم سحبه.

والحكمة من منح الإدارة سلطة السحب هذه تكمن في تمكينها من تصحيح الأخطاء التي وقعت فيها، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفا للقانون، أما إذا قام القرار الإداري على أسس صحيحة مستوفيا شروطه القانونية فانه يمتنع على جهة الإدارة سحبه من حيث الأصل لانتفاء العلة التي من اجلها شرعت قواعد السحب. وحتى القرار الإداري غير المشروع والذي يمكن للإدارة سحبه من حيث الأصل فانه يمكنها أن تفعل ذلك فقط خلال مدة الطعن القضائي(1).

فالأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها المعيبة هو مبدأ المشروعية، فإذا خالفت الإدارة مبدأ المشروعية واتخذت قرارا معيبا فإن هذا المبدأ ذاته يوجب عليها تصحيح الخطأ الذي وقعت فيه، وأن القول بغير ذلك بحجة لزوم استقرار المراكز القانونية على سبيل المثال إنما يعرض مبدأ المشروعية للخطر واحتمالية التعدي عليه خاصة وأن القرار الباطل لا يرتب حقا مكتسبا للفرد المعني به حتى يقال بعدم إمكانية سحبه بأثر رجعي(2).

وقد استقر القضاء الإداري على لزوم التقيد بضوابط وأحكام سحب القرارات الإدارية لكي يمكن قبول هذا الاستثناء على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وفي الحالة التي لا تلتزم فيها الإدارة بهذه الضوابط والأحكام فإن القضاء الإداري لا يتردد بالحكم على تصرفها بعدم المشروعية لأنها بذلك إنما تخل بمبدأ عدم الرجعية(3).

فقد أشرنا للتو أن القرار الإداري السليم لا يمكن سحبه من حيث الأصل لأن ذلك يتناقض مع مبدأ عدم رجعيه القرارات الإدارية، فالقرار الساحب للقرار الإداري السليم

---

(1) انظر: درويش، حسني، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981، ص304.

(2) المرجع نفسه، ص306.

(3) شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، ص337.

سيكون بالضرورة رجعيا لأنه سيعدم آثار القرار المسحوب من تاريخ صدوره(1). وقد أشار القضاء الإداري المقارن إلى هذه المسألة في مناسبات عديدة، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه "...إذا قام القرار الإداري على أسس صحيحة مستوفيا شرائطه القانونية فانه يمتنع على جهة الإدارة سحبه لانتفاء العلة التي شرعت من اجلها قواعد السحب، وذلك احترلما للقرار واستقرارا للأوضاع تحقيقا للمصلحة العامة"(2).

كما أخذ القضاء الإداري الأردني بهذا النهج، فقضت محكمة العدل العليا بأنه "... لا يجوز سحب القرار الإداري الفردي السليم أو إلغاؤه متى أنشأ حقا مكتسبا لذوي الشأن، وحتى وأن كان القرار يخالف القانون فلا يجوز سحبة إلا خلال مدة الطعن"(3).

وقضت في مناسبة أخرى بأنه "... لقد استقر الفقه والقضاء على عدم جواز سحب القرار الإداري السليم في أي وقت ... وذلك لكي تستقر المعاملات الإدارية ولا تكون عرضة للتغيير والتبديل ... وعليه فان معادلة شهادة البكالوريوس في الهندسة وشهادة الماجستير في الهندسة الصحية الصادرة عن المعهد الدولي للهندسة المائية والبيئة في هولندا بأنهما تعادلان شهادة الماجستير في الهندسة/هندسة صحية وذلك منذ عام 1998 يجعل سحب القرار عام 2000 مخالفا للقانون ومستوجب الإلغاء"(4).

وحتى القرارات المعيبة فإن سحبها يجب أن يكون –كما ذكرنا– خلال مدة الطعن القضائي وإلا كان القرار الساحب معيبا لأنه يخالف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. فقد قضت محكمة العدل العليا بأنه "...لا يجوز إلغاء القرار الإداري الباطل أذا اكتسب حقا للغير إلا أذا تم السحب خلال مدة الطعن... وعليه فان القرار الصادر عن لجنة مجلس كلية الدراسات العليا في الجامعة الأردنية بإلغاء قرار قبول المستدعي في

---

(1) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص659.

(2) عكاشة، القرار الإداري، ص951.

(3) قرار عدل عليا أردنية، رقم30، تاريخ2003، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(8)، لسنة 2003، ص2493.

(4) قرار عدل عليا أردنية، رقم439، تاريخ2000، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(2)، لسنة 2002، ص225.

برنامج الدراسات العليا/دكتوراه تخصص تاريخ وإلغاء تسجيله للفصل الأول من العام الجامعي، وبعد فوات مدة الطعن بحجة أن قبوله مخالف لنص المادة 8/ب المعدلة من تعليمات منح درجة الدكتوراه في الجامعة الأردنية التي تشترط أن تكون دراسة الطالب في مرحلة البكالوريوس بالمواظبة بما لا يقل عن 75% من ساعات الدوام المطلوبة في حين أن دراسة المستدعي في تلك المرحلة كانت بالانتساب هو قرار مخالف للقانون ومستوجب الإلغاء..."[1].

وفي ذات السياق قضت المحكمة بأنه"... وعلى فرض أن قرار إعادة تسجيل المحامي في سجل المحامين الأساتذة المزاولين هو قرار باطل فانه يكون قد تحصن ولا يجوز لمجلس النقابة سحبه بعد أن مضى على صدوره حوالي سنة واكسب المستدعي حقا بإعادة تسجيله في سجل المحامين المزاولين... وبما أن القرار المطعون فيه (القرار الساحب) مخالف للقانون فيكون مستوجب الإلغاء"[2].

وتجدر الإشارة هنا إلى وجود استثناءات في كلا الحالتين. فقد أجاز الفقه والقضاء سحب القرار الإداري السليم إذا كان لا يولد حقا مكتسبا دون أن يعتبر ذلك مخالفة لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.ومثال ذلك القرارات التأديبية وقرارات فصل الموظفين، شريطة أن لا تكون الإدارة قد عينت في وظيفة الموظف المفصول موظفا آخرا تعيينا سليما، إذ أن معني السحب في هذه الحالة فصل الموظف المعين بطريقة قانونية وبأداة مشروعة وفي ذلك إخلال بحسن سير المرفق العام[3].

ومما قضى به القضاء الإداري المقارن بهذا الخصوص حكم محكمة القضاء في مصر والذي جاء فيه "...إن القرارات الفردية التي لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعا

---

(1) قرار عدل عليا أردنية، رقم89، تاريخ2000، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(1)، لسنة 2001، ص64.

(2) قرار عدل عليا أردنية، رقم202، تاريخ2000، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد(6)، لسنة2001، ص1907.

(3) انظر: درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، ص321.

قانونيـة بالنسبة للغير يكون من حق الجهة الإدارية سحبها فـي أي وقت"[1]. وقضت ذات المحكمة وفي ذات السياق بأنه "متى ثبت إن قرار فصل المدعي قد الغي اكتفاء بجزاء الخصم الذي أوقع عليه فليس هناك محل لكف المدعي عن مباشره عمله تنفيذا لقرار لم يصبح لـه وجود بعد أن سحبته الجهة التي أصدرته..."[2].

وبـالرجوع إلـى أحكـام محكمـة العدل العليـا لم يجد الباحث تطبيقات قضائية تتعلق بجواز سحب القرارات الإدارية السليمة المتعلقة بتأديب أو فصل الموظفين، ولكننا نعتقد أن المحكمـة ستـسير علـى نهـج القـضاء الإداري المقـارن فيمـا لـو تعرضـت لمثـل هـذه الحالات.

وأخيـراً، فقـد أجـاز القـضاء الإداري الرجعيـة فـي بعـض الحـالات التـي تكـون فيهـا القرارات الإدارية "الجديدة" أصلح للفرد المخاطب بها، ومثال ذلك قرارات الإدارة بصرف عـلاوات للموظفين وبـأثر رجعي، وهـو مـا حـصل مؤخرا عندما أصـدر مجلـس الـوزراء الأردنــي قـرارا بتـاريخ 20-1-2011 وعلـى ضـوء ارتفـاع الأسـعار للمـواد التموينيـة بصرف عـلاوة غـلاء معيشة للموظفين العاملين والمتقاعدين علـى أن يكـون هذا القرار ساري المفعول اعتبارا من بداية العام (من تاريخ 1-1-2011)[3] .

ومثـال ذلك أيضاً صـدور نظـام تـأديبي جديد أفضل بالنسبة للموظـف المخـالف من النظام السابق وذلك قياسا على السماح برجعية القانون الجزائـي الأصلح للمتهم، ولرفـع الظلم ومنع التناقض في التعامل مع الحـالات المتشابهة[4]. ومن تطبيقات ذلك صـدور نظـام تـأديبي يفـرض عقوبـة مـسلكية أخـف علـى الموظـف أو أنـه يلغـي عقوبـة كانـت

---

(1) قرار محكمة القضاء المصري، الصادر بتـاريخ1955/4/10، درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، ص324.

(2) قرار محكمة القضاء المصرية الصادر في الدعوى رقم 6/680ق جلسة 1954/4/19، مشار إليه لدى: عكاشة، القرار الإداري، ص954.

(3) صحيفة الرأي الأردنية، العدد رقم1245، الصادرة بتاريخ2011/1/21، ص1.

(4) مساعدة، القرار الإداري، ص126.

موجودة في النظام السابق، فمن غير العدالة حينها أن تطبق الإدارة عقوبة يعترف المشرع بعدم فائدتها أو بزيادتها عن الحد اللازم[1].

2.3 إرجاء آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق

ففي مقابل قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية إلى الماضي تملك الإدارة في بعض الأحيان أرجاء تنفيذ القرار الإداري إلى تاريخ لاحق، إذ يجوز أحياناً ولضرورات سير المرافق العامة تأجيل آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق. وتختلف أحكام هذه القاعدة وآثارها فيما إذا كنا أمام قرارات تنظيمية أم قرارات فردية، وهو الأمر الذي سنناقشه في الفرعين التاليين.

1.2.3 إرجاء آثار القرار الإداري بالنسبة للقرارات التنظيمية

يقصد بالقرار التنظيمي ذلك القرار الذي يتضمن قواعد عامة مجردة ملزمة، بحيث لا يتعلق بشخص أو شيء أو حالة على سبيل التعيين بالذات، وإنما بأمور متجددة تحدد بأوصافها وشروطها، وبذات الوقت لا يغير من طبيعة القرار التنظيمي أن يضيق مجال تطبيقه من حيث عدد الذين ينطبق عليهم، حتى ولو انطبق على حالة واحدة، طالما كانت هذه الحالة متجددة غير معينة بذاتها، علاوة على ذلك لا يغير من طبيعة القرار التنظيمي أن يكون المخاطب به معروفاً وقت صدوره ما دام المجال الزمني لتطبيقه يمكن أن يتسع ليشمل غيره[2].

وبشكل عام، يجوز تأخير إعمال أثار القرارات التنظيمية إلى تاريخ لاحق، استناداً على أن هذه القرارات لا تنشئ حقوق مكتسبة لأي فرد، بل إنها تنشئ حقوقاً تنظيمية عامة، وعليه يمكن للسلطة القائمة في ذلك التاريخ اللاحق إعمال أثر هذه القرارات، سواء بتعديلها أو إلغاءها حسب ظروف الحال ودون خشية الاحتجاج عليها بحق مكتسب للغير [3].

---

(1) عكاشة، القرار الإداري، ص656.

(2) طلبة، مبادئ القانون الإداري، ص243.

(3) عبدالباسط، القرار الإداري، ص425.

وعلى الرغم من ذلك يرى أغلب الفقه القانوني الفرنسي أنه إذا كانت القاعدة العامة تقضي بسلامة اللوائح (القرارات التنظيمية) المؤجلة أثارها، فإن ذلك لا يعني أن مجلس الدولة الفرنسي لا يمكنه الحكم بالغاها في جميع الحالات بل أنه يمكن إلغاؤها إذا أرجئت أثارها إلى تاريخ بعيد، بحيث ينعدم سببها الحال، وبالتالي فإن الإلغاء لا يكون بسبب الإرجاء في ذاته، بل بسبب عدم قيام ركن السبب والذي لا يمكن الحكم عليه عند صدور اللائحة[1].

وهنا، فإن القرارات التنظيمية يجوز إرجاء أثار القرار إلى تاريخ لاحق تحدده الإدارة، انطلاقاً من عدم تضمنه لأي اعتداء على سلطة الخلف الذي يستطيع الغاء مثل هذه القرارات أو تعديلها في أي وقت[2].

2.2.3 إرجاء أثار القرار الإداري بالنسبة للقرارات الفردية

يقصد بالقرار الفردي دلك القرار الذي يعالج حالة فردية معينة بذاتها، سواء تعلق الأمر بشخص أو بمجموعة معينة ومحدودة بالذات من الأشخاص او بشيء أو أشياء، وتستنفذ موضوعها أو مضمونها بمجرد تطبيقها على الحالة أو الحالات المذكورة أو على الفرد أو الأفراد المعينين بالذات. ومن الأمثلة عليها تعيين مواطن في إحدى الوظائف أو عدد منهم معين بالذات[3].

والقاعدة أنه لا يجوز إرجاء آثار القرارات الفردية إلى تاريخ لاحق، انطلاقاً من إنشاءها لحقوق مكتسبة لا يمكن المساس بها إلا وفقاً للأوضاع التي يحددها القانون لانقضاء القرار الإداري، بحيث تتقيد هنا السلطة الإدارية القائمة في ذلك التاريخ بالتنفيذ اللاحق، ولا تملك صلاحية التعديل أو الإلغاء تحت طائلة بطلان قرارها، وذلك استناداً إلى فكرة الحق المكتسب[4].

---

(1) الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ص214.

(2) طلبة، مبادئ القانون الإداري، ص259.

(3) المرجع نفسه، ص242-243.

(4) عبدالباسط، القرار الإداري، ص425-426.

والرأي الغالب في الفقه الفرنسي أن قرارات التعيين الصادرة قبل وجود شاغر أو خلو الوظيفة هي قرارات غير مشروعة، إذا تبين أن الرئيس الإداري الذي أصدر قرارات التعيين السابقة لم يكن مختصا عند تنفيذ تلك القرارات، وبالتالي فهو اغتصب سلطة الرئيس اللاحق، ومن جهة أخرى فإن في الاستعمال السابق للسلطة دليل الانحراف والمحسوبية فوق ما ينطوي عليه من عيب الاختصاص الزمني[1]. وتتعلق هذه الحالة بصورة واضحة بالوعد بالتعيين، إذ كان الوزراء في فرنسا في مراحل معينة يعمدون قبل إعفائهم من مناصبهم إلى تعيين أنصارهم رغم عدم وجود وظائف شاغرة وإرجاء تنفيذ قرارات التعيين عند توفر هذه الشواغر، وهو ما كان منتقدا من قبل مجلس الدولة الفرنسي[2].

ونحن في هذا السياق نؤيد الرأي القائل بأن تأجيل آثار القرار الفردي إلى تاريخ لاحق لا يمكن أن يكون بذاته سبباً لبطلان القرار، بل يكون المرجع في سلامة أو عدم سلامة القرار الفردي في مثل هذه الحالات أسبابه والغاية منه، فمتى كانت بواعث الإدارة مشروعة ويقتضيها سير المرفق العام فإن القرار المؤجل يكون قرارا مشروعا، ومتى كان القرار غير متعلق بسير المرفق العام أو بالصالح العام فإنه يفتقد الشرعية ويصبح قراراً معيباً[3].

وقد ذهب القضاء الإداري الفرنسي في العديد من أحكامه إلى عدم مشروعية إرجاء أثار القرارات الإدارية إلا في حدود ضيقة، أو في حال كان هنالك مبررات جدية في إرجائه، كتعيين أحد الموظفين مع إرجاء الآثار المترتبة إلى ما بعد أداء الخدمة العسكرية، ويأتي هذا الموقف بالنظر إلى ما يمكن أن يرتبه أرجاء آثار القرارات الإدارية إلى تاريخ لاحق من اعتداء على اختصاص السلطة صاحبة الاختصاص في ذلك التاريخ[4].

---

(1) الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ص215.

(2) هيلات، القرار الإداري بين البطلان والانعدام، ص153.

(3) عكاشة، القرار الإداري، ص646.

(4) طلبة، مبادئ القانون الإداري، ص259.

وفي مصر أجاز القضاء الإداري هناك إرجاء أثار القرار الإداري الفردي في حال كان الإرجاء تحقيقاً للصالح العام، أو كان محل القرار قائما وقت إصداره وأيضاً عند حلول الأجل المحدد لترتبه، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "... القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها، ومن ثم فإن الأصل هو الرجوع إلى تاريخ صدور هذه القرارات للحكم على مشروعيتها ومدى اتفاقها مع القوانين القائمة وقت صدورها دون ما يصدر من قوانين لاحقة وما يستجد من ظروف يكون من شأنها زوال السند القانوني للقرار أو تعديل المركز الذي أنشأه، وإذا كانت هذه هي القاعدة العامة إلا أنه يجوز لجهة الإدارة أن تؤجل أثار قراراتها شريطة أن يكون رائدها في ذلك المصلحة العامة، وفي هذه الحالة يكون الحكم على مشروعية هذه القرارات المرجأة التنفيذ بأن يكون محل هذه القرارات قائماً حتى اللحظة المحددة للتنفيذ....، وإذا لم يكن محل القرار المؤجلة أثاره موجوداً في الأجل المحدد لترتبها أصبح القرار منعدماً لانعدام ركن المحل فلا يرتب أثراً"[1].

وكان لمحكمة القضاء الإداري موقف مشابه لموقف المحكمة الإدارية العليا، فقد قضت في حكم لها بأنه: "إذا كان قرار قيد المدعي على الدرجة الأولى قد نص بالذات على وجوب ترقيته إلى الدرجة المذكورة عند أتمامه المدة القانونية، فهو على هذا الأساس ليس بقرار قيد شكلي لمجرد تعيين المصرف المالي الذي يصرف منه المدعي راتبه، بل أنه قرار تخصص بوجوب ترقية المدعي ترقية مضافة إلى يوم يتم المدة القانونية، ومفاده على هذا الوجه أنه أكسب المدعي حقاً في الترقية إلى الدرجة الأولى المخصصة لوظيفته التي كان يشغلها وقت صدوره، بحيث تصبح وقفاً عليه حتى يتم الأجل المضروب، فيرقى ترقية منجزة عليها، والمباعدة بينه وبينها مما يؤدي إلى تفويته من الترقية إليها قد خالف القانون ويتعين إلغاؤه"[2].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 2074، تاريخ1986/6/29، عبدالباسط، القرار الإداري، ص427.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري، رقم15، تاريخ1950/1/25، عكاشة، القرار الإداري، ص647.

ولم يجد الباحث تطبيقات لمسألة أرجاء القرارات الإدارية إلى تاريخ لاحق في قضاء محكمة العدل العليا في الأردن، ونحن نعتقد بأن المحكمة سيكون لها موقفا مشابه لنهج القضاء الإداري المقارن فيما لو تعرضت لهذه المسألة.

وخلاصة القول أن الإدارة تملك أرجاء آثار القرارات التنظيمية إلى تاريخ لاحق لصدورها، لأن ذلك لا يتضمن اعتداء على سلطة الخلف، باعتبار أن هذا الخلف يملك دائماً حق سحب أو إلغاء أو تعديل قراراته التنظيمية لأنها لا ترتب حقوقاً مكتسبة بل تنشئ مراكز تنظيمية عامة. أما القرارات الإدارية الفردية، فإنه لا يجوز للإدارة – من حيث الأصل– أن ترجئ آثارها للمستقبل لأن ذلك يمثل اعتداء على السلطة القائمة في المستقبل لأنه يتولد عنها مراكز قانونية خاصة ، يستطيع الأفراد أن يحتجوا بها في مواجهة الإدارة استناداً إلى فكرة الحقوق المكتسبة.

ونختم بالقول هنا أن الإدارة في تأجيلها لأثار القرارات الإدارية يجب أن تراعي المصلحة العامة، بحيث يكون التأجيل مبنياً على تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على سير المرفق العام بانتظام وباضطراد، وعلى أن لا يؤثر ذلك على الحقوق المكتسبة والتي تعد أساسًا لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، ونفاذها من تاريخ صدورها.

3.3 الخاتمة

عالجت هذه الدراسة ومن خلال فصل تمهيدي وفصلين رئيسيين موضوع نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد. وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج تتلخص بما يلي:

أولاً: إن القرارات الإدارية تسري بحق الإدارة من حيث الأصل من تاريخ صدورها مستكملة الأركان والشروط فإنها تسري بحق الأفراد من تاريخ علمهم بها. ويتحقق هذا العلم إما بإعلامهم بمضمون القرارات الفردية، أو بنشر القرارات التنظيمية، على اعتبار أن هذه القرارات تشبه القوانين من الناحية الموضوعية وبالتالي فهي تأخذ حكمه بالنسبة لتاريخ بدء سريانها. وإلى جانب هذا وذاك فإن قضاء محكمة العدل العليا والقضاء الإداري المقارن قد أستقر على أن علم الأفراد بمضمون القرارات الإدارية يتحقق من تاريخ علمهم بها علما يقينيا حتى لو أنها لم تبلغ أو لم تنشر.

ثانياً: إنّ نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة وإن كان يبدأ من تاريخ إصداره، إلا أن هذه القاعدة ترد عليها بعض الاستثناءات، إذ أن هنالك من القرارات ما يلزم لنفاذها إجراءات أخرى، كتوافر الاعتمادات المالية، أو موافقة سلطة أعلى على القرار الإداري، أو اجتياز الفرد المعني بالقرار لامتحانات أو فحوصات طبية وغير ذلك، فهنا لا ينفذ القرار إلا من تاريخ استيفاء هذه الإجراءات.

ثالثاً: يمكن للإدارة أن ترجئ آثار القرار إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره وهو ما يعرف بإرجاء أثار القرار الإداري. ولا يجوز للأفراد في مثل هذه الحالات التمسك بالقرار الإداري منذ تاريخ صدوره، وإنما من التاريخ الذي حددته الإدارة لبدء سريانه، إذ أن الإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة في إقرار بدء سريان القرار الصادر عنها حتى تهيئ له مختلف وسائل التنفيذ.

رابعاً: لا يجوز من حيث الأصل أن تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي، لأن ذلك يتناقض مع مقتضيات استقرار المعاملات ومع ضرورة احترام قواعد الاختصاص، كما أنه يشكل مساسا بالحقوق المكتسبة. إلا أنه يجوز سريان هذه القرارات بأثر رجعي في حالات استثنائية استقر عليها القضاء الإداري المقارن وقضاء محكمة العدل العليا، من أهمها حالة إباحة الرجعية بنص القانون، أي يخول المشرع الإدارة وبنص صريح أن تصدر قرارات معينة بأثر رجعي على اعتبار أن المشرع يمثل المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها. ومنها كذلك حالة إباحة الرجعية لغايات بهدف تنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر عن القضاء الإداري، وأيضا حالة الرجعية التي تقتضيها طبيعة بعض القرارات الإدارية، كالقرارات المفسرة أو المؤكدة لقرارات سابقة.

خامساً: فيما يتعلق بإمكانية إرجاء آثار القرار الإداري للمستقبل فقد بينت الدراسة أن هذا الأمر يختلف فيما إذا كنا أمام قرار تنظيمي أم قرار فردي، فالقاعدة العامة هي جواز تأخير إعمال أثار القرارات التنظيمية إلى تاريخ لاحق، استناداً على أن هذه القرارات لا تنشي حقوقا مكتسبة للأفراد بالمعنى القانوني الدقيق وإنما تنشي حقوقاً تنظيمية عامة. أما القرارات الإدارية الفردية فلا يجوز للإدارة – من حيث الأصل– أن ترجئ آثارها للمستقبل لأن ذلك يمثل اعتداء على السلطة القائمة في المستقبل ولأنه

يتولد عنها في الغالب مراكز قانونية خاصة يستطيع الأفراد أن يحتجوا بها في مواجهة الإدارة استناداً إلى فكرة الحقوق المكتسبة.

التوصيات:

لقد أوضحت هذه الدراسة ذلك الدور الكبير الذي قام ويقوم به القضاء الإداري المقارن في كل من فرنسا ومصر في إرساء قواعد وأحكام نظرية نفاذ القرار الإداري عموما ونفاذه في مواجهة الأفراد تحديدا، ولذا فإن التوصية "العامة" التي تنادي بها هذه الدراسة هي تطوير القضاء الإداري في الأردن على ضوء تجارب هذه الدول، إذ أن ذلك من شأنه تطوير قواعد وأحكام العديد من نظريات القانون الإداري بما فيها تلك المتعلقة بموضوع هذه الدراسة وهو نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد. فوجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، يتولاه قضاة متخصصون في المنازعات الإدارية، ومنحه "ولاية عامة" في نظر هذا النوع من المنازعات على غرار تجربة القضاء الإداري المقارن من شأنه أن يساهم في تحقيق الهدف الذي أشرنا إليه.

وعلى صعيد موضوع الدراسة فإننا نوصي بضرورة أن يكون الإعلان هو وحدة الوسيلة الواجبة الإتباع بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية، كما أستقر عليه القضاء الإداري المقارن، باعتبار أن هذا النوع من القرارات موجه إلى فرد معين أو طائفة معينة من الأفراد وهو ما يتطلب التأكد من تبليغهم للقرار. ونوصي كذلك بعدم توسع محكمة العدل العليا في الأردن في الأخذ بفكرة "العلم اليقيني" كوسيلة لعلم الأفراد بقرارات الإدارة والاحتجاج بهذه الوسيلة في مواجهتهم، لما يمكن أن يعتري هذه الفكرة من غموض وعدم وضوح ، كما أنها تفسح المجال أمام الإدارة للتهرب من مسؤوليتها في هذا السياق، مقترحين أن تعتد المحكمة بشكل أساسي بالنشر والإعلان كوسائل لعلم الأفراد بالقرارات الإدارية، أسوة بما هو متبع في أصول التبليغ لدى المحاكم النظامية. ومن جانب ثالث فنوصي بعد اعتبار تأجيل الإدارة لآثار القرار الفردي الصادر عنها إلى تاريخ لاحق سبباً بذاته لبطلان القرار، بل أن يكون المرجع في سلامة القرار الفردي في مثل هذه الحالات من عدمه أسباب هذا التأجيل والغاية منه، بحيث يعد القرار مشروعا طالما كانت بواعث الإدارة مشروعة ويقتضيها سير المرفق العام.

المراجع

أ. المراجع العربية

أرسلان، أنور أحمد. (1999م). **الوسيط في القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، بيروت.

بدوي، ثروت. (1968م). **تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية**، دار النهضة العربية، بيروت.

بسيوني، عبدالغني. (1991م). **القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

الجريدة الرسمية الأردنية. (1990م). المطبعة الوطنية، عمان.

جمال الدين، سامي. (2002م). **القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة3.

الجوهري، عبدالعزيز السيد. (1975م). **القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر**، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، القاهرة.

حافظ، محمود محمد. (د.ت). **القرار الإداري: دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة.

حلمي، محمود. (1964م). **سريان القرارات الإدارية من حيث الزمان**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة.

الحلو، ماجد راغب. (1995م). **القضاء الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

درويش، حسني. (1981م). **نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء**، دار الفكر العربي، القاهرة .

الدستور الأردني 1952م.

دستور جمهورية مصر العربية، 1971م.

الزعبي، خالد. (1993م). **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة"**، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان.

السناري، محمد عبدالعال. (1981م). **نفاذ القرارات الإدارية**، رسالة دكتوراة، عين شمس، القاهرة.

شحاتة، محمد نور عبدالهادي. (1995م). **الوجيز في الإجراءات المدنية والتجارية المصري: التنظيم القضائي**، (د.ن).

شطناوي، علي خطار. (1998م). **دراسات في القرارات الإدارية**، منشورات الجامعة الأردنية، عمان.

شطناوي، علي خطار. (2004م). **موسوعة القضاء الإداري**، الجزء الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

شيحا، إبراهيم. (1994م). **القانون الإداري**، الدار الجامعية، بيروت.

طلبة، عبدالله. (1993م). **مبادئ القانون الإداري**، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، دمشق.

الطماوي، سليمان محمد. (1967م). **القضاء الإداري**، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة.

الطماوي، سليمان محمد. (1984م). **النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة**، ط6، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة.

الطماوي، سليمان محمد. (د.ت). **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دار الفكر العربي، القاهرة ، الطبعة الرابعة، 174.

عبدالفتاح، حسن. (1969م). **مبادئ القانون الإداري الكويتي**، دار النهضة العربية، بيروت.

عبدالباسط ، محمد فؤاد. (1989م). **أعمال السلطة الإدارية (القرار الإداري، العقد الإداري)**، مكتبة الهدايا للنشر والتوزيع، الإسكندرية.

عبدالباسط، محمد فؤاد. (2005م). **القرار الإداري**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.

عبدالعال، محمد حسنين. (1971م). **فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء**، رسالة دكتوراه، القاهرة، دار النهضة العربية.

عبدالمجيد، محمد السيد. (2000م). **نفاذ القرارات الإدارية**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة.

العطار، فؤاد. (د.ت). **القانون الإداري**، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة.

عطية، نعيم؛ تهاني، حسن. (د.ت). **الموسوعة الإدارية الحديثة، المبادئ القانونية من عام 1946-1982م، ومن عام 1985-1993م للمحكمة الإدارية العليا المصرية للموسوعات**، جامعة القاهرة، القاهرة.

عكاشة، حمدي ياسين. (1987م). **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

عكاشة، محمد حسن. (2000م). **موسوعة القرارات الإدارية في قضاء مجلس الدولة**، ج1، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة.

الغويري، أحمد عودة. (1989م). **قضاء الإلغاء في الأردن**، ط1، (د.ن)، الأردن.

فتح الباب، عليوة مصطفى. (1997م). **القرار الإداري الباطل والقرار الإداري المعدوم**، ط1، دار النهضة العربية، بيروت.

فكري، فتحي. (1996م). **الوجيز في قضاء الإلغاء**، دون ناشر.

فودة ، رأفت. (1998م). **النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء**، دار النهضة العربية، القاهرة.

فودة ، رأفت. (1999م). **عناصر وجود القرار الإداري: دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988م.

قانون الاستثمار المؤقت رقم68 لسنة 2006م.

قانون الجريدة الرسمية رقم (29) لسنة 1949م.

قانون تنظيم مهنة المحاسبة القانونية الأردني رقم 73 لسنة 2003م.

قانون سوق المال المصري رقم (95) لسنة 1992م.

قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972م.

أبو كشك، وليد مصطفى. (1999م). **معيار تمييز القرار الإداري**، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

كنعان، نواف. (1995م). **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

كنعان، نواف. (2006). **القضاء الإداري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

ليلو ، مازن راضي. (2008م). **القانون الإداري**، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك.

ليلو، مازن راضي. (2008م). **الوجيز في القانون الإداري**، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك.

مجموعة المباحث التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، إصدار المكتب الفني في خمسة عشر سنة، 1965-1980م.

مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا في 35 سنة من 1953-1987م.

مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الأردنية، **نقابة المحامين**، عمان، 1982م.

محمد علي، إبراهيم. (د.ت). **القانون الإداري: النشاط الإداري**، مصر، جامعة المنوفية.

المدانات، نفيس (1999م). أثر دخول القرار الإداري النافذ في التطبيق العملي في اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، **مجلة إربد للبحوث والدراسات**، مجلد1، العدد2، جامعة إربد الأهلية، إربد.

مساعدة. أكرم. (1992م). **القرار الإداري: دراسة تحليلية مقارنة بين مصر والأردن**، (د.ن).

مهنا، محمد فؤاد. (1957م). **دروس في القانون الإداري (الرقابة القضائية)**، مؤسسة حورش الدولية للنشر والتوزيع، الإسكندرية.

نده، حنا. (1972م). **القضاء الإداري في الأردن**، منشورات الجامعة الأردنية، عمان.

نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم (55) لسنة 2002م.

نظام مكافحة الإغراق والدعم الأردني رقم (26) لسنة 2003م.

هيلات، رمزي. (2005م). **القرار الإداري بين البطلان والانعدام**، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان.

وصفي، مصطفى كمال. (1978م). **أصول إجراءات القضاء الإداري**، عالم الكتب، دون مكان، الطبعة الثانية.

ب. المراجع الأجنبية:

Auby, J. "**Lincompetence ration&temporis recherché sur 1application dedans le terms** .R.D.P, 1, 54, p.5.

السيــرة الذاتيـــة

الاسـم: عصام محمد القضاة

الكـليـة: الحقوق

التخصص: القانون العام

الـسنة: 2011م

الهاتف النقال: 0797612526